



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dirección de Estudios Sectoriales

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DELEGADA PARA EL SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES**

**UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP-
ESQUEMAS DE PROTECCIÓN Y CONTRATACIÓN ASOCIADA
2012-2014**

Julio de 2015



89113-059-05

**UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP-
ESQUEMAS DE PROTECCIÓN Y CONTRATACIÓN ASOCIADA
2012-2014**

Elaboró: [Gloria Edith Rueda Molina
Blanca María González Aldana
Katerine Mena Asprilla
Pablo Antonio Pérez Atara]

Fecha: [11 de marzo de 2015]

Ubicación final: [scdejs021/docudes/15/liberados/UNP ESQUEMASDEPROTECCION]

Revisión # 1: [Alberto Torres Gutiérrez]

Fecha de la revisión: [27 de mayo de 2015]

Revisión # 2: [Ivonne del Pilar Jiménez García]

Fecha de la revisión: [5 de junio de 2015- Acta No. 034]

Revisión # 3 [Ivonne del Pilar Jiménez García]

Fecha de la revisión: [9 de julio de 2015- Acta No. 047]

Introducción

La protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personales, de grupos, comunidades y personas en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o por el ejercicio de su cargo, se constituye en una grave problemática que afronta el Estado, particularmente en la historia reciente de nuestro país. Por ello, la Contraloría General de la República en cumplimiento de sus funciones Constitucionales y legales realizó seguimiento sobre las acciones emprendidas por la Unidad Nacional de Protección para atender el tema en relación con los esquemas de protección.

El documento se centró en la Unidad Nacional de Protección y su quehacer institucional, en relación con los esquemas de protección. Los aspectos que se abordan son: aspectos normativos generales e históricos de la Entidad, análisis de algunas sentencias de tutela que revisten la destinación de recursos para su cumplimiento, contratación asociada a los esquemas de protección, solicitudes de protección y medidas implementadas, evaluaciones de riesgo, procedimiento de autorización para comisiones de servicios, se incluyen además, algunos hallazgos consignados en el informe de auditoría vigencia 2014



que complementan los resultados del estudio y finalmente se formulan algunas conclusiones.

Aspectos normativos

“...los homicidios alcanzan niveles y promedios nunca antes registrados.... es el mismo período en el cual se desarrollan y alcanzan impactar seriamente la vida nacional tres fenómenos esencialmente relacionados con el....ciclo de violencia: el problema narco...; el conflicto político-militar,...y,...el desarrollo y consolidación del modelo económico y de concepción del estado y de la sociedad sintética y globalmente denominado neoliberal. El análisis de la relación de estas tres situaciones coyunturales con la violencia, mirada a través de los homicidios, constituye parte fundamental del esfuerzo de contextualización y comprensión del problema en cuestión.”¹

Este fue el contexto de la expedición de una serie de normas, los Decretos: 1793 de 1992 que declaró el Estado de conmoción Interior y 1873 del mismo año, que dictó medidas para la seguridad y protección de servidores públicos de la rama judicial; así como, las Leyes 104 de 1993, conocida como *Ley de Orden Público*, que consagró instrumentos para la búsqueda de la convivencia y eficacia de la justicia, expedida con una vigencia de dos años, modificada posteriormente por la 241 de 1995 que la prorrogó por un término igual e incorporó instrumentos para la negociación con grupos armados al margen de la Ley.

Otras normas regularon Programas de Especial Protección como el Decreto 978 de 2000, para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano con componentes como asistencia humanitaria, protección a sedes y residencias de los dirigentes, miembros y sobrevivientes y la protección personal. Esta norma contempla igualmente, el componente de protección a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad, en el marco del programa existente entre el DAS y el PCC-UP, mediante la adopción de medidas tales como esquemas duros de seguridad y cursos de autoprotección. Esta norma se complementó y fortaleció con el Decreto 2958 de 2010 con el apoyo en transporte, vivienda, realización de talleres y atención sicosocial entre otros.

¹ Saúl Franco Agudelo. MD. Ph.D. Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia. MOMENTO Y CONTEXTO DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA. Rev. Cubana Salud Pública 2003; 29(1):18-36



Igualmente, el Decreto 1700 de 2010, que reguló la protección y seguridad para los ex presidentes y ex vicepresidentes de la República. Así mismo, ellos y sus cónyuges supérstites, hijos y familiares, mantendrían un servicio de seguridad permanente no inferior a dos miembros de la Policía Nacional.

La Ley 418 de 1997, se derogó las normas anteriores, y se expidió con el fin de dotar al Estado Colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades, con una vigencia de dos años. En su artículo 81, dispuso que el Ministerio del Interior es el responsable de poner en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno.

A pesar que la citada Ley se expidió en el año 1997, sólo hasta 2010, se reglamentó el artículo 81, con el Decreto 1740, derogado posteriormente por el Decreto 4912 de 2011, que organiza 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.

Este decreto dispone que el riesgo es la probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar.

Clasifica el riesgo en ordinario: al que están sometidas todas las personas, y no obliga a adoptar medidas de protección. Extraordinario que debe ser específico e individualizable, concreto, presente, serio, claro, discernible, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos, excepcional, y desproporcionado. Es el que las personas no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa. El riesgo extremo tiene las características anteriores y además debe ser grave e inminente conforme a la Ley.



Esta norma establece que el Programa de Prevención y Protección debe ser ordenado, sistemático, coherente, eficiente y funcionar en armonía con la Policía Nacional, autoridades del orden nacional, departamental y municipal, para la prevención y protección conforme el riesgo. Igualmente contempla el enfoque Diferencial teniendo en cuenta especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural.

Con fundamento en el artículo 50 de la Ley 418 de 1997, se dispuso la expedición del Protocolo específico con enfoque de género y los derechos de las mujeres; obligación que se cumplió con la expedición de la Resolución 0805 de 2012, para la aplicación del programa de prevención y protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las mujeres y de los grupos y comunidad en las que estas hagan parte.

En 2011, se expidió el Decreto 4065 por medio del cual se crea la Unidad Nacional de Protección - UNP, su objetivo y estructura, teniendo como fundamento que el Estado debe proteger de manera especial a las personas en situación de riesgo extraordinario o extremo y que debe existir articulación, coordinación y ejecución de la prestación del servicio y garantizar la oportunidad, eficacia e idoneidad de las medidas de protección. Se crea como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, que hace parte del Sector Administrativo del Interior, con carácter de organismo nacional de seguridad, como entidad especializada para asumir las funciones que desarrollaba el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS.

Posteriormente, se expidió el Decreto 1225 de 2012, que consideró indispensable reestructurar y definir algunos de los conceptos y procedimientos del Decreto 4912, modificó y adicionó parcialmente esta norma, ajustó el Programa de Prevención y Protección con el fin de optimizar recursos, financieros, humanos y físicos, e incluir otros grupos poblacionales que por su condición requieren una protección mínima primaria.



La principal modificación en relación con el principio de subsidiariedad y de colaboración administrativa² es la ampliación de entidades obligadas a adoptar medidas *necesarias* para prevenir la violación y proteger los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales. En efecto la norma afirmaba antes, que los obligados son: *“El municipio, o en su defecto el departamento”* y ahora *“Los municipios, departamentos y demás entidades del Estado del orden nacional y territorial”*.

Igualmente, excluyó de la protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo a hijos y familiares de ex presidentes y ex vicepresidentes de la República, Embajadores y Cónsules extranjeros acreditados en Colombia y las Autoridades Religiosas.

Dispuso que la protección de servidores públicos³ estaría a cargo de la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección de manera subsidiaria aporta los recursos físicos y los escoltas, en los casos en que la entidad correspondiente, no cuente con los medios o partidas presupuestales necesarias, entendiendo que las medidas de protección serán adoptadas sólo en los casos en que las entidades a las que están vinculados los servidores públicos hayan agotado los mecanismos internos para preservar la seguridad de sus funcionarios.

El Decreto 2096 de 2012, Unifica el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano. Dispone la reglamentación que las medidas de prevención y protección tienen carácter temporal y se mantendrán mientras persista un nivel de riesgo extraordinario o extremo de las personas beneficiarias.

Establece las medidas de prevención: curso de autoprotección, patrullaje, revista policial y medidas de protección, y a cargo de la Unidad Nacional de Protección, el esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa. Los físicos son vehículos blindados o corrientes, motocicletas,

² Artículo 2 numeral 14.

³ Con excepción de los responsables del diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional y funcionarios de la Procuraduría y Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.





escudos blindados, entre otros; los de movilización: tiquetes aéreos internacionales o nacionales, apoyo: transporte terrestre, reubicación temporal, trasteo; medios de comunicación, blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad, actividades para autoprotección, atención psicosocial, todo conforme a las exigencias de la reglamentación.

Igualmente, la Unidad Nacional de Protección cuenta con reglamentaciones internas; procedimiento para la evaluación del riesgo individual⁴: inicia con la recepción de la solicitud de evaluación o reevaluación, que debe cumplir con los requisitos mínimos y normativos, se asigna mediante orden de trabajo a los analistas, quienes recolectan y estudian la información para fundamentar el diligenciamiento del Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo.

La elaboración de la evaluación o reevaluación del riesgo individual, corresponde normativamente al Grupo de Valoración Preliminar –GVP-, de acuerdo con la información dada por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información –CTRAI-, mientras que la recolección y provisión de la información y el diligenciamiento del Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo, lo realizan los analistas de riesgo; actividad que se somete a control de forma y fondo por parte de analistas de calidad; bajo la orientación del CTRAI y el liderazgo del Subdirector de Evaluación del Riesgo. Luego se tramita ante el Grupo de Valoración Preliminar GVP, en donde se sustenta, determina y valora el nivel de riesgo, mediante concepto sobre las medidas de protección que deben implementarse, se cierra así el estudio de evaluación del riesgo.

El procedimiento termina con el trámite y comunicación del caso ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM-, al que corresponde un

⁴ Documento de gestión de evaluación del riesgo Código: GER-PR-02 / V2 Fecha: 16/06/2014. Los fundamentos normativos que deben tenerse en cuenta para este procedimiento, además de los citados en el texto, son las Leyes: 387 de 1997 Medidas frente a desplazamiento forzado, 906 de 2004 artículo 347 referido a las amenazas, 975 de 2005 Justicia y Paz y Derechos de las Víctimas, 1257 de 2008 relativa a la no violencia ni discriminación contra la mujer, 4633 de 2011 Reparación Integral de los Pueblos Indígenas, 1448 de 2012 Víctimas y Restitución de Tierras; y los Decretos: 1592 de 2000 Programa de Protección a Periodistas, 520 DE 2010 reglamenta el artículo 22 de la Ley 715 de 2001 proceso de traslado de docentes y directivos, 4635 de 2011 Programa de reparación integral a las víctimas de los pueblos y comunidades indígenas, 4800 de 2011 que reglamenta la ley 1448 de 2011, 3375 de 2011 por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1740 de 2010, modificado por los Decretos 2271, 4520 de 2010, 955, 1896 y 2309 de 2011 Enfoque diferencial, 1782 de 2013: Criterios y procedimiento para los traslados de los educadores oficiales, y las resoluciones: 805 de 2012 Enfoque de Género, 4481 de 2012 misión médica, 0103 Grupos Internos UNP 2014 y la Directiva 00003 Protección a Funcionarios UNP.



nuevo análisis, que concluye con el aval o la desestimación del concepto del GVP. Este Comité determina definitivamente sobre la valoración del nivel de riesgo.

Para la Evaluación de Riesgo, recomendaciones y adopción de las medidas de protección, deben observarse las especificidades y vulnerabilidades: edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección, teniendo en cuenta el Enfoque Diferencial, las medidas de prevención y protección deben preferirse conforme con los valores culturales de cada pueblo, orientando el derecho a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias, a sus territorios, a sus sistemas jurídicos propios, a la igualdad material.

Otro procedimiento interno es el del Grupo de Secretaria Técnica del CERREM⁵ por medio del cual se establecen lineamientos y actividades del mismo, así como, del Comité Especial para casos de servidores y ex servidores públicos, y del Comité que define la adopción de medidas de blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad: el procedimiento inicia con el recibo de notificación del acta de la sesión del GVP y culmina con la comunicación escrita con destino a los solicitantes o beneficiarios del Programa de Prevención y Protección, informando el nivel de riesgo validado, y las recomendaciones del CERREM o del Comité Especial o del Comité de blindaje.

El documento que reglamenta internamente la misión de la Entidad es el instrumento técnico desagregado para dar puntuación de la evaluación del riesgo, que contiene datos generales y especificidades mediante descriptores, observaciones y fuentes de información que soportan el puntaje.

Cuenta igualmente con un reglamento⁶ del GVP que regula sus actividades, dispone que este Grupo se encuentra conformado por los Delegados de la UNP, (quien coordina), Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Programa Presidencial para la Protección de los Derechos Humanos y DIH y de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las víctimas; y como invitados permanentes representantes del Fiscal y Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo y el

⁵ Código GMP-PR 04/V1, del 14 de mayo de 2014.

⁶ Artículo 35 del decreto 4912 de 2011.



Delegado de la Secretaría Técnicas de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT; estos invitados tendrán derecho a voz más no a voto.

Igualmente, la Resolución 103 de 2014, se expidió con el fin de crear y organizar Grupos Internos de Trabajo en la UNP; así: Secretaría General: Grupos de Control Disciplinario, Gestión Financiera y Administrativa, Contratación, Gestión Informática y de Soporte Técnico.

Subdirección de Evaluación del Riesgo: Grupos de Análisis Estratégico Poblacional, CTRAI, Gestión del Servicio, Implementación, Esquemas Protectivos, Seguridad Especial, Operaciones Tácticas y Técnicas de Protección, Control Seguimiento y Desmante de Medidas, Grupo Secretaria CERREM, Grupo de Unidad Operativa y Administrativa (Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Medellín, entre otros).

Subdirección de Talento Humano: Selección y Evaluación; nómina, registro y Control; Capacitación, Bienestar y Salud Ocupacional; Comisión de Servicios y Autorización de Viajes.

Además, de forma general la actividad administrativa de la Entidad se rige por la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que contiene normas que buscan proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución entre otros. Así como la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso que se aplica, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.

Acciones De Tutela

La protección judicial especial a los derechos fundamentales por medio de la acción de tutela sirve en este caso para solicitar el amparo de derechos especialmente sensibles: vida, seguridad e integridad personales, respuesta oportuna de las autoridades, no re victimización, libertad de asociación sindical, locomoción, igualdad, debido proceso, defensa, libertad, trabajo, buen nombre, habeas data, dignidad humana, mínimo vital y salud, entre otros.



Igualmente, son diversas las motivaciones de las demandas de tutela, entre otras: inconformidad con el estudio de riesgo, solicitud, desmonte o ajuste de las medidas de protección o de medidas provisionales por retiro del esquema de seguridad, mantenimiento de las medidas cautelares, solicitud de consignación de medida de apoyo de transporte, solicitud de esquema de seguridad para el accionante y su familia o reintegro del esquema, requerimiento de estudio de riesgo, amenazas varias, inconformidad sobre las medidas asignadas, desconocimiento de pruebas, petición de reubicación, traslado de lugar donde labora como docente, solicitud de viáticos para los escoltas para acompañamiento a zonas diferentes a las evaluadas como de riesgo.

Los jueces constitucionales han proferido diferentes órdenes frente a las solicitudes de protección: entre otras, evaluar el riesgo y/o amenaza y conforme al resultado tomar las medidas necesarias, en término perentorio responder petición, realizar nueva motivación de la decisión, adoptar medidas de seguridad del demandante, exhorta a la UNP para que asigne una vigilancia a la medida de apoyo de transporte, que se inicie estudio de seguridad, evaluar de nuevo los factores de riesgo del accionante, dar continuidad o restituir medidas de protección, realizar estudio de nuevos hechos de amenaza, que se informe por escrito las circunstancias que se valoraron para efectos de modificar el esquema de protección, ordena se preste de manera eficiente completa y oportuna el esquema de seguridad, que se mantenga en su totalidad las medidas de seguridad.

Cuadro 1

**FALLOS DE TUTELA QUE IMPLICAN COSTOS PARA LA UNP
DEL 2 DE ENERO AL 17 DE ABRIL DE 2015
(Millones de pesos)**

ORDEN DE JUEZ CONSTITUCIONAL A LA UNP (ENTRE OTRAS)	COSTOS (VIÁTICOS ETC...)	COSTO MENSUAL HOMBRE DE PROTECCIÓN (APROX)	COSTO MENSUAL VEHÍC. (APROX)	COSTO MENSUAL MEDIO DE COMUNIC. (APROX)	COSTO CHALECO (APROX)	COSTO APOYOS MES (APROX)	COSTO TOTAL ANUAL (APROX)
Adoptar medidas de seguridad del demandante	Chaleco antibalas 1, medio de comunicación- un SMMMLV por tres meses.	-	-	0,02	0,68	0,64	2,85
Contestar la petición, disponga de manera ininterrumpida la continuación de las medidas de protección	Continuación de medidas - vehículo corriente y dos hombres de protección, adicional al esquema colectivo	9,98	6,32	-	-	-	195,55



ORDEN DE JUEZ CONSTITUCIONAL A LA UNP (ENTRE OTRAS)	COSTO \$ (VIÁTICOS ETC...)	COSTO MENSUAL HOMBRE DE PROTECCIÓN (APROX)	COSTO MENSUAL VEHÍC. (APROX)	COSTO MENSUAL MEDIO DE COMUNIC. (APRX)	COSTO CHALECO (APROX)	COSTO APOYOS MES (APROX)	COSTO TOTAL ANUAL (APROX)
	1.vehículo convencional y dos hombres.						
Restitución de medida de protección	Medio de comunicación-1 chaleco antibalas- 1 hombre de protección.	4,99	-	0,02	0,68	-	60,79
Resolver de fondo la petición y que se preste de manera eficiente completa y oportuna el esquema de seguridad y mantener en su totalidad las medidas de seguridad.	Un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco antibalas, por orden judicial un vehículo blindado, un hombre de protección.	9,98	7,69	0,02	0,68	-	212,99
Restablezcan las medidas de protección con atención estricta de los parámetros señalados en la sp 0040 de marzo de 2014.	Esquema tipo 1: dos hombres de protección, un chaleco antibalas, un medio de comunicación, un vehículo convencional	9,98	6,32	0,02	0,68	-	196,47
Confirma la medida provisional - otorga a la unidad termino de 15 días para reevaluar.	Medidas provisionales- apoyo re-ubicación, 1.5 SMMLV, un medio de comunicación, un chaleco antibalas.	-	-	0,02	0,68	0,97	1,89
	Un chaleco antibalas, un medio de comunicación, un blindado, dos hombres de protección.	9,98	7,69	0,02	0,68	-	212,99
Evalúe la implementación de las medidas de protección-ordena medida provisional.	Medida provisional-medida de apoyo de reubicación 2.5 SMMLV.	-	-	-	-	1,61	1,61
Concede la protección	Un vehículo convencional a cargo del esquema y un hombre de protección.	4,99	6,32	-	-	-	135,68



ORDEN DE JUEZ CONSTITUCIONAL A LA UNP (ENTRE OTRAS)	COSTOS (VIÁTICOS ETC..)	COSTO MENSUAL HOMBRE DE PROTECCIÓN (APROX)	COSTO MENSUAL VEHÍC. (APROX)	COSTO MENSUAL MEDIO DE COMUNIC. (APROX)	COSTO CHALECO (APROX)	COSTO APOYOS MES (APROX)	COSTO TOTAL ANUAL (APROX)
Como medida preventiva ordena la continuidad de las medidas de protección	Esquema tipo 1: un vehículo convencional, dos hombres de protección, un medio de comunicación, un chaleco antibalas, incluyendo los desplazamientos que tenga que realizar por fuera de su domicilio principal	9,98	6,32	0,02	0,68	-	196,47
Concede medida provisional	Medida provisional - un vehículo blindado, un hombre de protección.	4,99	7,69	-	-	-	152,20
Resolver de fondo la petición del accionante, emitir el acto administrativo tendiente a asignar el esquema de seguridad	Medida provisional apoyo de transporte dos SMMLV, un hombre de protección, un medio de comunicación, un chaleco antibalas.	4,99	-	0,02	0,68	1,29	62,08
TOTAL							1.431,58

Fuente: Unidad Nacional de Protección.

De acuerdo con la UNP, sólo en el periodo de enero a abril de 2015, los recursos que deben invertirse por cumplimiento de órdenes judiciales que resuelven tutelas, corresponden a \$1.431,5 millones. Los accionantes buscan mediante la protección de sus derechos que se destinen recursos para su protección, lo que genera una importante gestión por parte de la entidad, que en tiempo perentorio debe dar cumplimiento a las sentencias, priorizando su atención. En este sentido, es el juez desde una perspectiva constitucional quien solicita la evaluación o reevaluación el riesgo, adoptar medidas de seguridad, entre otras, sin reparar en la inversión de recursos públicos. La protección de derechos fundamentales por un procedimiento sumario y especial escapa a los trámites administrativos ordinarios.



Contratación

La entidad cuenta con el manual de contratación como parte de la Gestión de Adquisición de Bienes y servicios, en el cual se establecen lineamientos y directrices de los procesos contractuales de la Unidad Nacional de Protección-UNP, que busca el cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa y del Estatuto de Contratación Pública como las disposiciones establecidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

Conforme al Manual de Contratación, la vigilancia de la ejecución contractual, corresponde al Gerente del Proyecto que de acuerdo con el área puede ser el Secretario General o el Subdirector o Jefe de Oficina, así como del supervisor o interventor designado. Los informes de supervisión conforme al manual sirven como medios de prueba sobre el cumplimiento del contrato, o para la imposición de sanciones al contratista, en el evento en que se presenten situaciones de incumplimiento o para el pago de las obligaciones dinerarias a cargo del contratante. El manual dispone que como regla general quien ejerza esta actividad tendrá los controles administrativos, financieros y técnicos cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen, o cuando la ley lo exija.

El objetivo y finalidad de la vigilancia contractual es procurar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos y evitar el detrimento patrimonial de la Entidad. En desarrollo de las actividades de seguimiento y vigilancia contractual, las personas designadas para el efecto deberán: dejar constancia escrita o electrónica de sus actuaciones, sustentar las decisiones que adopte o sugiera durante el ejercicio de sus actividades.

En este orden de ideas, la Entidad para los esquemas de protección, en las vigencias analizadas suscribió 51 contratos, mediante la modalidad de proceso de selección abreviada y urgencia manifiesta, que conforme a la Ley⁷ se presenta 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

⁷ Artículo 42 de la Ley 80 de 1993



inmediatas, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos, la cual debe declararse mediante acto administrativo motivado.

Cuadro 2**CONTRATACIÓN PARA ESQUEMAS DE PROTECCIÓN 2012-2015
(Millones \$ de 2014)**

AÑO	CONTRATOS SUSCRITOS Y MODALIDAD			TOTAL CONTRATACIÓN
	NUMERO TOTAL POR VIGENCIA	URGENCIA MANIFIESTA	SELECCIÓN ABREVIADA	
2012	10	2	8	335.967
2013	8	3	5	43.763
2014	24	21	3	114.556
2015	10*	10	0	104.767
TOTAL	51			599.053

Fuente Unidad Nacional de Protección. Cálculos DES DJS – CGR.

* Contratos del primer trimestre de 2015

La Unidad Nacional de Protección, mediante Resolución 0507 del 15 de septiembre de 2014, declaró la Urgencia Manifiesta para celebrar directamente los contratos requeridos para atender los servicios de protección a su cargo. En desarrollo del control automático a cargo de la CGR, se expidió la Resolución 028 de noviembre 14 de 2014, donde en virtud de la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado se declaró ajustada a la Ley la mencionada declaratoria, evidenciando; sin embargo, a juicio del Ente de Control, las razones que motivaron el empleo de este mecanismo extraordinario, se ocasionaron por hechos imputables a la Administración, reflejados en una deficiente planeación de su actividad misional.

Adicionalmente, la entidad en su declaratoria, no señaló de forma expresa los contratos que requerían suscribirse para garantizar la continuidad del servicio, y continuó remitiendo contratos suscritos al amparo de dichas facultades especiales, durante los meses de octubre a diciembre de 2014 y enero de 2015, con lo que se vulneró la excepcionalidad de la figura.



Como hecho que ratifica las conclusiones de la CGR, se evidenció la expedición de la Resolución 0544 del 15 de octubre de 2014, donde se modifica el alcance de la Resolución 0507, ampliando la lista de bienes o servicios que podían ser contratados directamente bajo el amparo de la figura, sin que la misma haya sido remitida para ser objeto de control.

Lo expuesto motivó el traslado de las mencionadas actuaciones a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

Esquemas de Protección

Solicitudes de protección

En el periodo de 2012 a 2014, la UNP recibió un total de 39.672 solicitudes de protección, con un incremento de 17%, al pasar de 12.757 en 2012 a 14.956 en 2013, para 2014 se presenta una reducción de 19% llegando a 12.049; es así, como en el periodo analizado se muestra una reducción total de 6% en los requerimientos de protección que inicialmente presentan los ciudadanos. En aquellos que cumplieron los requisitos establecidos en el Decreto 4912 de 2011, recibidos por la Subdirección de Evaluación de Riesgo -SER, se encontraron un total de 31.383 (21% menos del total), con una reducción de 17% entre 2013 y 2014 y una reducción total en el periodo analizado de 16%. En síntesis, mientras que los requerimientos iniciales cayeron un 6% y de estos 79% continuaron con la ruta de protección, las solicitudes que llenaron los requisitos se redujeron 16%.

Las solicitudes que cumplieron los requisitos provienen de diversos grupos poblacionales, así:

Cuadro 3

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN POBLACIÓN OBJETIVO DE ESQUEMAS DE PROTECCIÓN 2012-2014

POBLACION OBJETIVO	%
Servidores Públicos	42,3
Víctimas violación DDHH y DIH	17
Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones de DDHH, cívicas, comunitarias o campesinas	7,7
Dirigentes o activistas sindicales	7,6



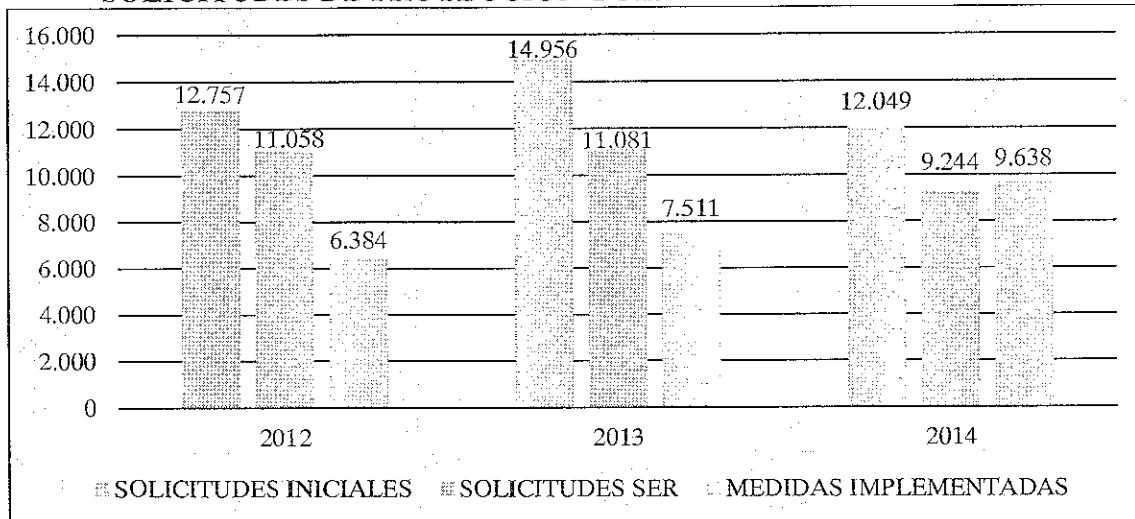
POBLACION OBJETIVO	%
Docentes	7,4
Miembros de la Agencia Colombiana de Reintegración	5
Otros	13
TOTAL	100

Fuente: UNP

En términos de las solicitudes por año, se evidencian más de 11.000 en los años 2012 y 2013, y una reducción de 17% en 2014 con 9.200. En un análisis de las principales variaciones por grupos poblacionales, se encuentran incrementos importantes en los servidores públicos que tienen o han tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de DDHH y Paz del gobierno nacional, los cuales pasaron de 9 casos en 2012 a 94 en 2013, disminuyendo a 3 casos en 2014; en dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista pasó de 24 solicitudes en 2013 a 229 en 2014. Otros grupos que presentaron incrementos entre 2013 y 2014 fueron los dirigentes, representantes o miembros grupos étnicos (de 343 a 719) y dirigentes o activistas políticos (de 111 a 206).

Gráfica 1

SOLICITUDES DE PROTECCIÓN Y MEDIDAS IMPLEMENTADAS



Fuente: UNP. Cálculos DES-DJS/CGR





1. Beneficiarios de las medidas de protección

En cuanto al número de beneficiarios de las medidas de protección, pasó de 6.384 en 2012 a 9.638 en 2014 (24% del total de los requerimientos recibidos y 31% de las solicitudes que cumplieron requisitos en el periodo analizado), lo que representa incremento de 51% (3.254) en el número de esquemas prestados a la población objeto de la gestión institucional entre 2012 y 2014.

Para el año 2012, 46% de los beneficiarios fueron servidores y ex servidores públicos, seguidos por víctimas de violaciones a los DDHH con 10%, los Servidores públicos (DDHH y Paz) y miembros de la Unión Patriótica y del Partido Comunista con el 9%, dirigentes y activistas sindicales con 8% y los dirigentes, representantes o activistas de organizaciones de DDHH, cívicas, comunitarias o campesinas con el 7%. En este grupo se concentró el 89% de las medidas de protección ofrecidas por la UNP en este año.

Para el año 2013, el 43,2% de los beneficiarios fueron servidores y ex servidores públicos, seguidos por víctimas de violaciones a los DDHH con 14,3%, dirigentes y activistas sindicales con 9% y los dirigentes, representantes o activistas de organizaciones de DDHH, cívicas, comunitarias o campesinas y los miembros de la Unión Patriótica y del Partido Comunista con 8%. En este grupo se concentró el 82% de las medidas de protección ofrecidas por la UNP en este año.

Finalmente, para el año 2014, 51,6% de los beneficiarios fueron servidores y ex servidores públicos, seguidos por víctimas de violaciones a los DDHH con el 15,9%, dirigentes, representantes o activistas de organizaciones de DDHH, cívicas, comunitarias o campesinas con 7,4%; los dirigentes y activistas sindicales con 6,2%, y los dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos con 4,7%. En este grupo se concentró 86% de las medidas de protección ofrecidas por la UNP en este año.

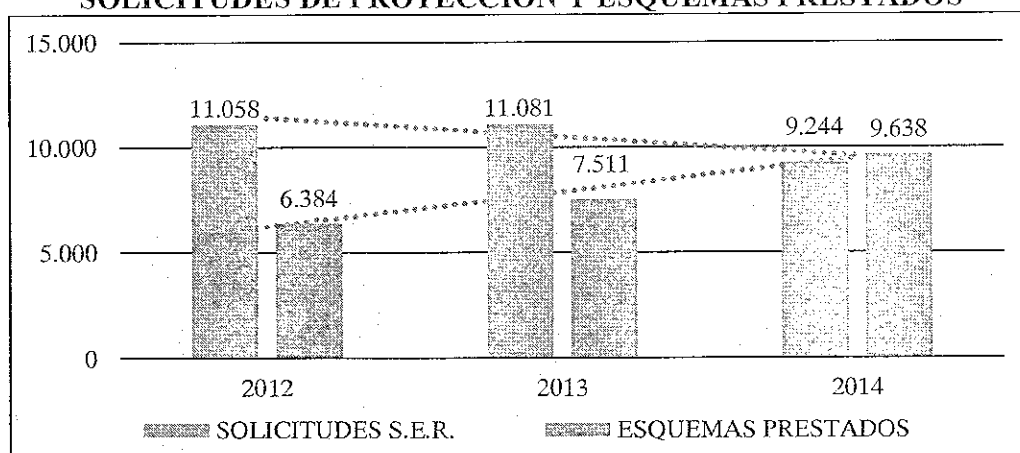
Como se evidencia, la gestión de la UNP tomando como parámetro el número de esquemas proporcionados ha estado concentrada en cinco grupos poblacionales: servidores y ex servidores públicos; víctimas de violaciones a los DDHH; dirigentes y activistas sindicales; dirigentes representantes o activistas de organizaciones de DDHH, cívicas, comunitarias o campesinas; y miembros de la Unión Patriótica y el Partido Comunista.



De acuerdo con lo anterior, se observa que mientras las solicitudes se redujeron en 16%, el número de esquemas se incrementó en 51%, evidenciando que aunque se redujo el número de peticiones de protección, el número de servicios sigue en aumento, y la dificultad en la revaluación y retiro de los esquemas, lo cual sugiere inflexibilidad en los esquemas aprobados y la dificultad para decidir sobre el retiro de medidas para lograr estabilizar la demanda y mantener un gasto sostenible en la gestión institucional.

Gráfica 2

SOLICITUDES DE PROTECCIÓN Y ESQUEMAS PRESTADOS



Fuente: UNP. Cálculos DES-DJS/CGR

2. Evaluaciones de riesgo

De acuerdo con información de la Entidad, entre los años 2012 a 2014, el grupo de valoración preliminar de la Subdirección de Evaluación del Riesgo, realizó un total de 33.267 evaluaciones y revaluaciones, de las cuales 50% se calificó como riesgo extraordinario, 38% con riesgo ordinario; es decir, 88% arrojó como resultado la implementación de medidas de protección al ciudadano amenazado, aclarando que a un mismo esquema se le pueden realizar varias revaluaciones. Finalmente 9% fueron devoluciones, otros conceptos 2,6% y tan solo en 0,4% (145 casos) el resultado fue la desinstalación de los esquemas de protección prestados por considerar el cese de la amenaza. De acuerdo con lo anterior, se observa que mientras las medidas de protección se incrementaron en 3.254 beneficiarios en el periodo de estudio, la desinstalación de medidas por revaluación fue de 145 casos (0,4%), lo que reafirma la inflexibilidad de los esquemas aprobados y las dificultades de retiro en el corto plazo.

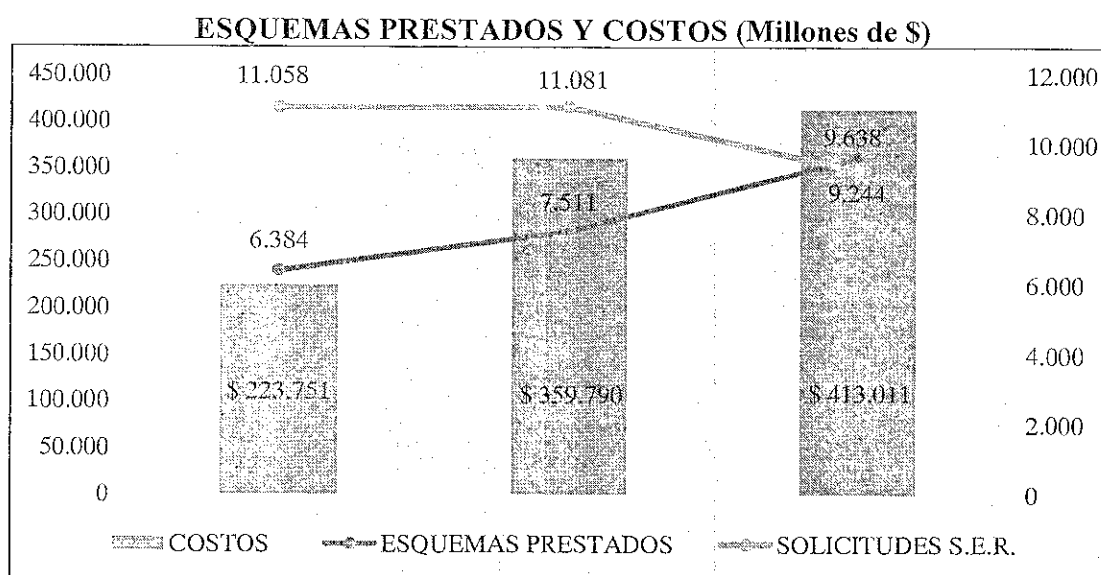


En el periodo 2012 a 2014, se presentó una reducción de 28% en el número de evaluaciones realizadas, explicada por la reducción en el número de solicitudes; sin embargo, no se observa la reevaluación constante que debe existir para extender o retirar los esquemas de protección de acuerdo con el riesgo existente.

3. Costos de esquemas de protección

En términos de recursos destinados a los esquemas de protección, para el año 2012 fueron \$223.751 millones, en 2013 se incrementó en 61% con \$359.790 millones y 2014 tuvo un incremento de 15% con un total de \$413.011 millones; es así como, durante el periodo de análisis se presentó un incremento de 85% en los recursos destinados a los esquemas de protección ofrecidos por la UNP. Para conservar la comparación establecida y observar el panorama del servicio, las cifras muestran que las solicitudes con cumplimiento de requisitos se redujeron en 16%, mientras las medidas de protección se incrementaron en 51% y finalmente el presupuesto destinado ejecutado en estas medidas se incrementó en 85% en el periodo analizado.

Gráfica 3



Fuente: UNP. Cálculos DES-DJS/CGR



Para determinar la fuente de los incrementos se realiza un análisis detallado de los costos de los cinco tipos de esquemas de protección establecidos y las medidas de protección blandas durante el periodo de análisis, que registran el siguiente comportamiento:

Cuadro 4

TIPOS DE ESQUEMA DE SEGURIDAD Y COSTOS (Pesos corrientes)*

ITEM	2013	2014	2015
TIPO UNO			
1 Vehículo Convencional	5.357.545	5.357.545	6.868.000
2 Hombres de Protección	9.878.242	10.244.579	10.647.061
1 Chaleco	654.423	680.595	680.595
1 Medio de Comunicación	31.930	20.000	20.617
TOTAL	15.922.140	16.302.719	18.216.273
TIPO DOS			
1 Vehículo Blindado	7.956.750	7.956.750	8.394.000
2 Hombres de Protección	9.878.242	10.244.579	10.647.061
1 Chaleco	654.423	680.595	680.595
1 Medio de Comunicación	31.930	20.000	20.617
TOTAL	18.521.345	18.901.924	19.742.273
TIPO TRES			
1 Vehículo Convencional	5.357.545	5.357.545	6.868.000
2 Hombres de Protección	9.878.242	10.244.579	10.647.061
1 Conductor	4.939.121	5.122.289	5.323.530
1 Chaleco	654.423	680.595	680.595
1 Medio de Comunicación	31.930	20.000	20.617
TOTAL	20.861.261	21.425.008	23.539.803
TIPO CUATRO			
1 Vehículo Convencional	5.357.545	5.357.545	6.868.000
1 Vehículo Blindado	7.956.750	7.956.750	8.394.000
2 Conductores	9.878.242	10.244.579	10.647.061
4 Hombres de Protección	19.756.484	20.489.157	21.294.122
1 Chaleco	654.423	680.595	680.595
1 Medio de Comunicación	31.930	20.000	20.617
TOTAL	43.635.374	44.748.626	47.904.395
TIPO CINCO -COLECTIVO			
2 Vehículo Convencional	10.715.090	10.715.090	13.736.000
4 Hombres de Protección	19.756.484	20.489.157	21.294.122
2 Chaleco	1.308.846	1.361.190	1.361.190
2 Medio de Comunicación	63.860	40.000	41.234
TOTAL	31.844.280	32.605.437	36.432.546
MEDIDAS BLANDAS			
Apoyo tiquetes aéreos nacionales protegidos	1 SMMLV: 589.500	1 SMMLV: 616.000	1 SMMLV: 644.350
Apoyo tiquetes aéreos internacionales protegidos	1 SMMLV: 589.500	1 SMMLV: 616.000	1 SMMLV: 644.350
Apoyo transporte terrestre, marítimo y fluvial	Hasta 4 SMMLV 2.358.000	Hasta 4 SMMLV	Hasta 4 SMMLV



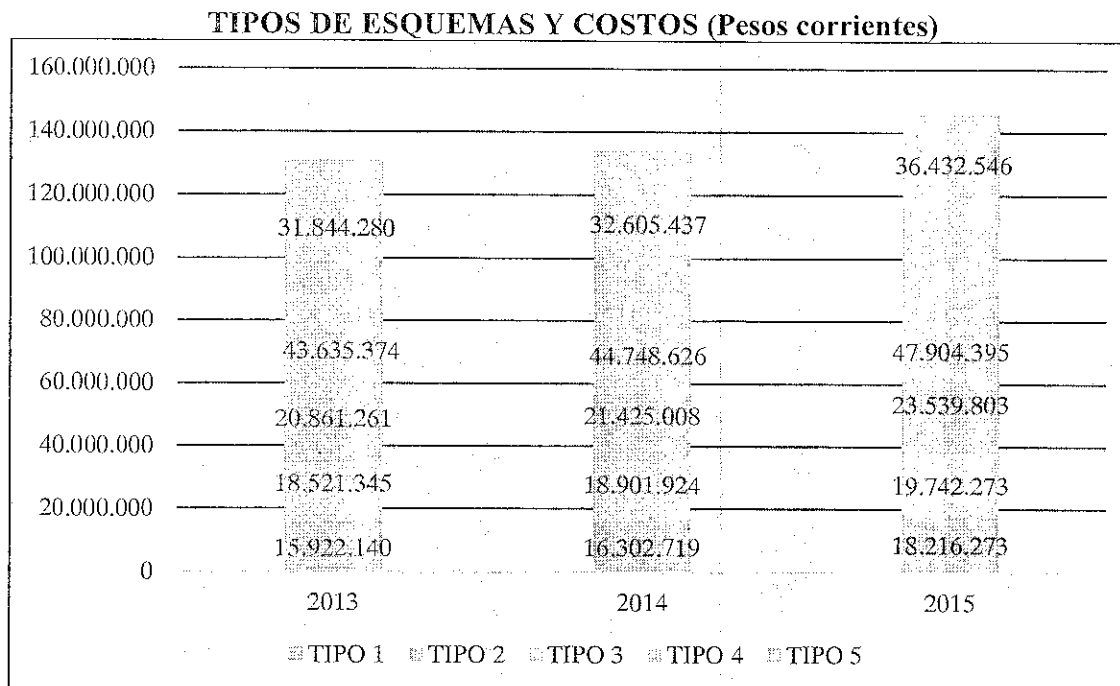
ITEM	2013	2014	2015
		2.464.000	2.577.400
Apoyo trasteo	1 SMMLV: 589.500	1 SMMLV: 616.000	1 SMMLV: 644.350
Apoyo reubicación temporal-Hasta por tres meses	Hasta 3 SMMLV 1.768.500	Hasta 3 SMMLV 1.848.000	Hasta 3 SMMLV 1.933.050
Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad	1 SMMLV: 589.500	1 SMMLV: 616.000	1 SMMLV: 644.350
TOTAL	8.842.500	10.552.000	10.953.950

Fuente: UNP. Cálculos DES-DJS/CGR

* Información reportada por la UNP

De acuerdo con la información del cuadro anterior se evidencia que del año 2013 al 2015, se incrementaron los costos de protección en 12%, representado principalmente en el aumento de 14% en los esquemas tipo uno y tipo cinco o colectivo y 13% en el tipo tres. Por su parte las medidas blandas presentaron un incremento de 24% en el mismo periodo, definido por los incrementos legales en el salario mínimo.

Gráfica 4



Fuente: UNP. Cálculos DES-DJS/CGR

* Según información reportada por la UNP

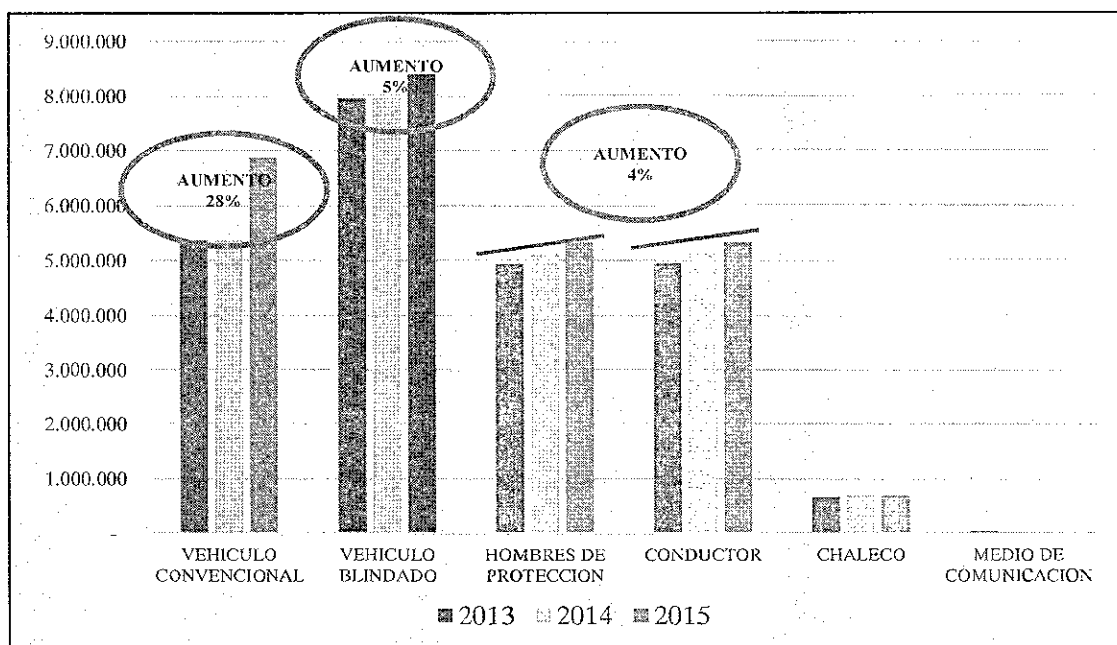


Cada esquema se compone de seis elementos de protección definidos como: vehículo convencional, vehículo blindado, hombres de protección, conductor, chaleco antibalas y medio de comunicación; según el tipo de esquema los elementos y la cantidad de los mismos varían.

En este sentido los principales ítems de incremento presupuestal fueron los vehículos convencionales con 28%, seguido de hombres de protección y conductores con 8% y los vehículos blindados con 5%; en contraste se encuentran los medios de comunicación que presentan una reducción en costo de 35%. Particularmente en el último año, en contraste con el incremento en el IPC (3,66%), se evidencia el aumento mencionado en el valor de los vehículos convencionales (28%) y un aumento de 5% del valor de los vehículos blindados; para los ítems de personal (Hombres de Protección y Conductores) se conserva un incremento de 4% anual y en los ítems restantes de chalecos antibalas y medios de comunicación presentan estabilización y reducción respectivamente.

Gráfica 5

ELEMENTOS DE ESQUEMAS DE PROTECCIÓN Y COSTOS



Fuente: UNP. Cálculos DES-DJS/CGR



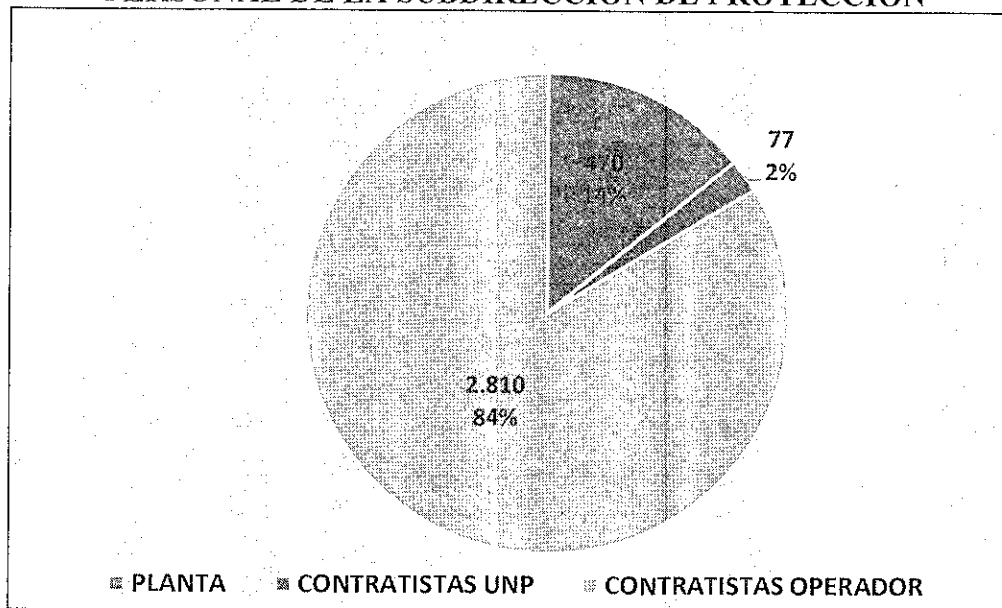
4. Personal destinado a labores de protección

Respecto del recurso humano con que cuenta la UNP, el cual asciende a 941, se encuentra dividido en contratistas 283 (30%) y funcionarios de planta 658 (70%).

Específicamente, en cuanto al personal de la Subdirección de Protección, dependencia encargada de prestar los esquemas, éste se compone de 14% de funcionarios de planta y 86% de contratistas, dentro de los cuales se registran 2.810 escoltas del operador privado para un total de 3.357 personas que laboran en la dependencia. De acuerdo con estas cifras, se observa que la función misional de la UNP, en cabeza de la Subdirección de Protección, se encuentra tercerizada, por cuanto es prestada por medio de un operador privado en 84%.

Gráfica 6

PERSONAL DE LA SUBDIRECCIÓN DE PROTECCIÓN



Fuente: UNP. Cálculos DES-DJS/CGR

Presupuesto

El gobierno Colombiano ha hecho un mayor esfuerzo presupuestal para atender a la población beneficiaria de protección por parte de la UNP. Así, de acuerdo con las cifras registradas en el Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF-, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad Nacional de Protección durante el período 2011-2014, ejecutó recursos por \$1,12 billones (precios de 2014).

**Cuadro 5**

**UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN
APROPIACIÓN INICIAL Y DEFINITIVA 2011-2014
(Millones \$ de 2014)**

Vigencia	Funcionamiento		% Var. Inicial/Definitiva	Inversión		Total presup. definitivo	% Variación presup. total
	Aprop. Inicial	Aprop. Definitiva		Aprop. Inicial	Aprop. Definitiva		
2011*	-	15.342	-	-	-	15.342	
2012	204.031	251.128	23	-	-	251.128	
2013	247.036	398.741	61	3.216	3.216	401.957	60
2014	383.375	475.824	24	3.000	3.000	478.824	19

Fuente: SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos DES DJS – CGR.

*De noviembre a diciembre de 2011.

Se evidencian modificaciones significativas entre las apropiaciones iniciales y las definitivas, la más significativa se presentó en 2013, con un incremento de 60%, decreciendo para 2014 a 19%.

Cuadro 6

**UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2011-2014
(Millones \$ de 2014)**

RUBRO	2011*	2012	2013	2014	TOTAL	%
FUNCIONAMIENTO	14.953	251.033	392.203	458.532	1.116.721	99,45
Sueldos de personal de nomina	104	14.800	13.176	12.672	40.752	3,63
Prima técnica	7	299	264	305	874	0,08
Otros	7	3.616	7.644	7.621	18.887	1,68
Horas extras, días festivos e indemnización por vacaciones	-	18	57	142	217	0,02
Servicios personales indirectos	805	827	3.631	4.734	9.996	0,89
Contribuciones inherentes a la nómina sector privado y publico	35	6.862	7.451	7.231	21.578	1,92
Impuestos y multas	-	230	61	106	396	0,04
Adquisición de bienes y servicios	1.305	224.382	359.550	425.034	1.010.272	89,97
Cuota de auditaje contranal	-	-	370	546	917	0,08
Programa de Protección a Personas que se encuentran en Situación de Riesgo Contra su Vida, Integridad, Seguridad o Libertad, por Causas Relacionadas con la Violencia en Colombia	12.691	-	-	-	12.691	1,13
Sentencias y Conciliaciones	-	-	-	142	142	0,01
INVERSION	-	-	3.216	3.000	6.216	0,55



RUBRO	2011*	2012	2013	2014	TOTAL	%
Renovación de Armamento de la Unidad Nacional de Protección a Nivel Nacional	-	-	3.216	3.000	6.216	0,55
TOTAL	14.953	251.033	395.419	461.532	1.122.937	100,00
% PARTICIPACIÓN	1,33	22,36	35,21	41,10	100,00	

Fuente: SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos DES DJS – CGR.

* De noviembre a diciembre de 2011

Se observa que el volumen de ejecución más representativo se destinó a gastos de funcionamiento 99% (\$1,1 billones), y para inversión 0,55% (\$6.216 millones) del total ejecutado en el periodo 2011-2014. Con respecto a la ejecución efectiva de los recursos apropiados, se comprometió en cada vigencia en promedio 97,5% y sólo 6% quedó constituido como Cuentas por Pagar o Reservas presupuestales.

Vale resaltar, que en el rubro *Adquisición de Bienes y Servicios* se ejecutó 89% (\$1.1 billones) del total del presupuesto de las vigencias analizadas, debido a que por este rubro que se ejecutan los contratos de servicios de protección, renta de vehículos, armamento y las comisiones de servicios de los esquemas de protección prestados por los operadores privados.

Además, los gastos asociados de viaje de escoltas de los operadores privados están contenidos en el rubro *Adquisición de Bienes y Servicios*, que se ejecutan por medio de los contratos suscritos, por ello, no es posible evidenciar el detalle del gasto por este concepto en el presupuesto general de la Entidad; igualmente, en los informes de gestión no se evidencia seguimiento sobre los mismos.

Cuadro 7

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ENERO-ABRIL DE 2015 (Millones de \$)

Rubro	Apropiación Inicial	Apropiación Definitiva	% Modificaciones	Ejecución	% Ejecución
FUNCIONAMIENTO	368.252	425.674	16%	178.509	42%
SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA	16.587	13.735	-17%	3.857	28%
PRIMA TECNICA	383	383	0%	75	20%
OTROS	5.840	8.692	49%	1.512	17%



Rubro	Apropiación Inicial	Apropiación Definitiva	% Modificaciones	Ejecución	% Ejecución
HORAS EXTRAS, DIAS FESTIVOS E INDEMNIZACION POR VACACIONES	232	232	0%	48	21%
SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS	3.672	3.672	0%	3.229	88%
CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NOMINA SECTOR PRIVADO Y PUBLICO	8.008	8.008	0%	2.175	27%
IMPUESTOS Y MULTAS	98	98	0%	0,21	0,2%
ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	329.939	364.939	11%	167.411	46%
CUOTA DE AUDITAJE CONTRANAL	464	464	0%	-	0%
SENTENCIAS Y CONCILIACIONES	3.028	3.028	0%	203	7%
COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS	-	22.422		-	0%
INVERSION	3.000	3.000	0%	-	0%
RENOVACIÓN DE ARMAMENTO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN A NIVEL NACIONAL	3.000	3.000	0%	-	0%
Total Presupuesto	371.252	428.674	15%	178.509	42%

Fuente: SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos DES DJS – CGR.

La apropiación vigente para 2015, de acuerdo con lo reportado por el SIIF, con corte a abril de 2015, es de \$428.674 millones, presentado variaciones de 15% del presupuesto aprobado inicialmente; transcurrido el primer cuatrimestre, la modificación más representativa se presenta en el rubro *Otros* que refleja modificaciones de 49% (\$2.852 millones), respecto de la apropiación inicial, seguida por el rubro *Adquisición de Bienes y Servicios* con adiciones de 11% (\$35.000 millones), lo cual sugiere que probablemente las modificaciones están explicadas principalmente, por la prestación de los esquemas de protección.

En el mes de abril de 2015, la UNP registra ejecución de 42%, en especial en el rubro *Servicios Personales Indirectos* con ejecución de 88% (\$3.229 millones); de continuar la misma tendencia de ejecución, la Entidad se vería en la necesidad de solicitar adiciones presupuestales cuantiosas para cumplir con su objeto misional. Lo anterior, evidencia la necesidad que la Unidad mejore la planeación presupuestal con el objetivo de estabilizar sus procesos de planeación y ejecución presupuestal.



Resultados de Control Fiscal Micro⁸

A continuación se presentan algunos hallazgos consignados en el informe de Auditoría practicada a la Unidad Nacional de Protección por la vigencia 2014, los cuales complementan los análisis expuestos en el presente documento:

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

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

1. Según la Resolución No. 0090 del 17 de febrero de 2015, en las facturas de cobro y en las actas de liquidación parcial de los contratos Nos. 204 de 2012, 800 de 2014, 926 de 2014 y 938 de 2014, fueron reconocidos por concepto de servicios prestados por la UNIÓN TEMPORAL, la suma de \$11.181 millones, de los cuales se reconocieron \$6.315 millones por concepto de “Servicios” (esquemas fijos) y \$4.865 millones por concepto de “Gastos Rembolsables”.⁹
2. En atención a la Resolución No. 0091 del 17 de febrero de 2015, en las facturas de cobro y en las actas de liquidación parcial de los contratos Nos. 203 de 2012 y 801 de 2014, fueron reconocidos por concepto de servicios prestados por la UNIÓN TEMPORAL, la suma de \$6.912 millones, de los cuales se reconocieron \$4.476 millones por concepto de “Servicios” (esquemas fijos) y \$2.436 millones por concepto de “Gastos Rembolsables”.¹⁰
3. Conforme a la Resolución No. 0092 del 17 de febrero de 2015, en las facturas de cobro y en las actas de liquidación parcial de los contratos Nos. 202 de 2012 y 802 de 2014, fueron reconocidos por concepto de servicios prestados por la UNIÓN TEMPORAL, la suma de \$20.186 millones, de los cuales se reconocieron \$9.392 millones por concepto de “Servicios” (esquemas fijos) y \$10.794 millones por concepto de “Gastos Rembolsables”.¹¹

⁸ Informe de Auditoría Unidad Nacional de Protección, Vigencia 2014, CGR, CDSDJS-No.012, junio de 2015.

⁹ De estas sumas se ordenó el pago de \$4.300 millones por “Gastos Rembolsables”, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3615 de 2015.

¹⁰ De estas sumas se ordenó el pago de \$5.000 millones distribuidos \$2.436 millones por “Gastos Rembolsables” y \$2.563 millones por “Servicios de Protección”, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3615 de 2015.

¹¹ De estas sumas se ordenó el pago de \$8.712 millones distribuidos \$8.678 millones por “Gastos Rembolsables” y \$34 millones por “Servicios de Protección”, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3615 de 2015.



Procedimiento de autorización para comisiones de servicios

De acuerdo con información reportada por la UNP, ésta realizó cambios en el proceso de autorización de comisiones de servicios de esquemas de protección de los operadores privados, encaminados a solucionar problemas o debilidades descubiertas, con la finalidad de ejercer control del gasto y verificación de la ejecución del mismo.

Antes de septiembre de 2014, los gastos asociados a viáticos del personal que presta el servicios de escolta del operador privado, eran autorizados por parte de las empresas, las cuales tenían a cargo la relación laboral, gestionando las solicitudes de desplazamiento de los beneficiarios, requiriendo la legalización del mismo, como trámite interno bajo su autonomía administrativa y bajo auditoría de la empresa contratada para tal fin.

En el desarrollo de este proceso, se evidenciaron situaciones irregulares, en consecuencia, a partir de septiembre de 2014, se modificó el procedimiento de aprobación mediante el diligenciamiento de formatos; en éstos, es el beneficiario quien informa a la Unidad sobre la fecha de inicio y terminación del desplazamiento y los lugares hacia los cuales se desplazará.

Con el nuevo procedimiento, las solicitudes son aprobadas o negadas por la Coordinación de Esquemas de Protección con base en los siguientes criterios:

- Zona de riesgo
- Población
- Matriz del Grupo de Valoración Preliminar (GVP)
- Riesgo vigente
- Apoyo de la Fuerza Pública

Los criterios descritos son adoptados tomando como parámetro el nivel de riesgo de la zona objeto de desplazamiento del protegido, por cuanto, de ello depende el tipo de esquema de protección que se autorizará; además, se debe realizar gestión de apoyo de la Fuerza Pública, para garantizar la seguridad en el desplazamiento y estadía en el lugar de destino.



Asimismo, conforme a la Resolución No. 0150 del 09 de marzo de 2015, en las facturas de cobro y en las actas de liquidación parcial del contrato 802 de 2014, se reconocieron por concepto de servicios prestados por la UNIÓN TEMPORAL, la suma de \$11.473 millones, de los cuales se reconocieron \$2.115 millones por concepto de “Servicios” (esquemas fijos) y \$9.358 millones por concepto de “Gastos Rembolsables”.¹²

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

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

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

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

¹² De estas sumas se ordenó el pago de \$3.000 millones distribuidos \$1.074 millones por “Gastos Rembolsables” y \$1.925 millones por “Servicios de Protección”, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3615 de 2015.



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

Las situaciones descritas generan que este hallazgo tenga presunta connotación disciplinaria.¹³

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

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

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

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

Los contratos No. 202¹⁴, 203 y 204 de 2012 consagraron en sus cláusulas Decimas y en sus numerales 10.3 lo siguiente: “*10.3. DE LOS GASTOS ASOCIADOS: La UNP reconocerá los gastos en que incurra el contratista por concepto de tiquetes aéreos, peajes, combustibles y viáticos del personal que integre cada uno de los esquemas proveídos, gastos que solo se reconocerán y reembolsarán cuando se hayan realizado, de conformidad con los topes establecidos en el anexo técnico No 8 el cual hace parte integral del presente contrato. El reconocimiento de estos gastos se realizará durante el mes siguiente al que se*

¹³ En principio no se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.

¹⁴ El contrato No. 202 de 2012 presento la misma situación que informa el hallazgo, pero el mismo fue objeto de auditoria previa por parte de la Oficina de Control Interno, presentando un hallazgo de similares condiciones en su informe final.



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

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

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

Lo anterior sin tener en cuenta que en la estructuración financiera del contrato, se estimó el valor de la tarifa máxima a cobrar por concepto de tiquetes aéreos, donde para la vigencia 2014, en los traslados nacionales se estableció una tarifa máxima \$780.885 pesos (sin tener en cuenta el 2% de gastos de administración), cifra que fue la que cobraron los contratistas por estos ítems del contrato, sin diferenciar los destinos de los traslados y sin tener en cuenta que se debían anexar los documentos que evidencien los gastos en que

incurrió el contratista ni la dinámica que tiene el mercado en esta clase de gastos, impidiendo que la entidad pudiera obtener precios y condiciones más acordes a la realidad del mercado.

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

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

Es así como, debido a deficiencias evidenciadas en las áreas encargadas de realizar la Planeación contractual, se presentaron esta clase inconsistencias que significan un incumplimiento al principio de Planeación que rige la Contratación Pública, contenido y desarrollado en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012, Decreto 2474 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo¹⁵.

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

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

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

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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dirección de Estudios Sectoriales

pasajes y todos los documentos que confirmen claramente los gastos en que incurrió el contratista como bien lo define el anexo Técnico 8.

El comportamiento de los pagos de estos contratos realizados para la vigencia 2014, refleja lo expresado en los párrafos precedentes, ilustrado en los siguientes cuadros¹⁶:

Tabla No. 1 Contrato No. 202 de 2012 para la vigencia 2014.

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

Tabla No. 2 Contrato No. 203 de 2012 para la vigencia 2014.

No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y munición	Total
149	1 AL 30 Junio	1.541.652.256		13.106.174,00	26.528.944,00	1.581.287.374,00
150	1 AL 30 Junio	886.086.368		5.380.212,00	10.069.696,00	901.536.276
151	1 AL 30 Junio	983.692.614		7.425.706,00	14.444.768,00	1.005.563.088
152	1 AL 30 Junio		1.247.470.165			1.247.470.165

¹⁶ Información entregada por la UNP con oficio No. 0E115-00014371 del 03 de junio de 2015. Dicho documento se entregó con fecha de corte entre el periodo de junio a septiembre de 2014, debido a que no se contaban con los soportes de los otros meses, en virtud de la incautación de elementos que se realizó en la diligencia de allanamiento que efectuó la Fiscalía General de la Nación el 25 de agosto de 2014.



No. Factura y fecha.	Periodo de cobro del servicio.	Pagos por servicios de esquemas fijos.	Pagos por Gastos Asociados	Pagos por alquiler de chalecos.	Pagos por alquiler de armamento y	Total
153	1 AL 30 Junio		28.941.308			28.941.308
154	1 al 31 de Julio	1.553.930.750		12.248.568	28.508.272	1.594.687.590
155	1 al 31 de Julio	901.086.132		5.644.813	10.315.760	917.046.705
156	1 al 31 de Julio	979.318.693		7.633.070	14.790.880	1.001.742.643
157	1 al 30 de Julio		1.348.085.893			1.348.085.893
158	1 al 30 de Julio		31.275.593			31.275.593
159	1 al 31 de Agosto	1.562.698.255		12.571.343	28.586.688	1.603.856.286
160	1 al 31 de Agosto	876.161.658		5.377.397	10.018.320	891.557.375
161	1 al 31 de Agosto	944.149.279		7.405.064	14.363.648	965.917.991
170	1 al 15 de Septiembre	784.507.032		6.060.480	13.774.176	804.341.688
171	1 al 15 de Septiembre	421.616.161		2.519.336	4.704.960	428.840.457
172	1 al 15 de Septiembre	466.633.712		3.588.059	6.933.056	477.154.827
TOTAL		11.901.532.910	2.655.772.959	88.960.222	183.039.168	14.829.305.259

Tabla No. 3 Contrato No. 204 de 2012 para la vigencia 2014

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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dirección de Estudios Sectoriales

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

Tabla No. 4 Contrato No. 800 de 2014 para la vigencia 2014

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

Tabla No. 5 Contrato No. 938 de 2014 para la vigencia 2014

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

Tabla No. 6 Contrato No. 939 de 2014 para la vigencia 2014

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

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

Tabla No. 7 Contrato No. 940 de 2014 para la vigencia 2014

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

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

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

En este orden de ideas, por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013¹⁷.

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



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

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

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

“Prestar los servicios de apoyo a la supervisión y verificación del operador contratado por el Estado, para la prestación del servicio de seguridad, a través de la implementación de los esquemas protectivos de la población objeto del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección, con el propósito de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, en el marco del respeto a la intimidad personal”¹⁸

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

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

Este hecho se ve demostrado con las reclamaciones administrativas y contractuales que los contratistas de los esquemas de protección le han presentado a la Unidad y que según la información recabada superan los \$140.000 millones¹⁹, entre las que se destaca

¹⁸ Objeto contractual cláusula primera Contrato No. 113 de 2013.

¹⁹ Conforme a oficio No. OF115-0001099 del 04 de mayo de 2015.

presuntas; lesiones patrimoniales por recortes presupuestales, por fuerza mayor, mayor onerosidad sobrevenida del incremento desmesurado del gastos reembolsables, mayor onerosidad en el costo salarial, unido a aumento de la carga prestacional y parafiscal, mayor onerosidad en el ítem de vehículos, demora en el pago de facturas e ítems no incluidos en la facturación, incremento en el costo laboral y descansos remunerados, provisión presupuestal por cambio de régimen de IVA, CREE y disminución de carga parafiscal y ajustes por inflación e indexación. De la cual no se advierten alertas por parte del contratista que apoyaba la supervisión, y mucho menos del supervisor de estos últimos contratos, generando un alto riesgo de daño jurídico y patrimonial.

Por deficiencias en la estructuración de los contratos y en la supervisión de los mismos se presenta un incumplimiento a los principios de Planeación y Responsabilidad contractual, contenidos y desarrollados en la jurisprudencia que ha analizado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 734 de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, por lo que se indica una presunta connotación disciplinaria del hallazgo²⁰.

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

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

Revisada la base de datos denominada “base consolidada de desmontes 2013-2014” se observa que se emitieron 2.719 desmontes, de los cuales 87 no fueron materializadas y otros fueron efectuados 6, 7 y 8 meses después de haberse impartido el acto administrativo de desmante, generando gastos y costos para la entidad al no hacer desmontes y ajustes de medidas de protección de manera inmediata, de conformidad con los parámetros establecidos en el Decreto 4912, en sus artículos 44, 45 y 46.

Situación generada por la falta de seguimiento, control y monitoreo por parte de la coordinación de este proceso, y a la carencia de mecanismos y herramientas que le permitan realizar las labores de desmante en tiempo real.

Se citan algunos de los casos revisados como:

²⁰ No se reporta una posible connotación penal en el presente hallazgo, en virtud a que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación según se informa en la denuncia No. 2014-73213-82111-D.



- Resolución 171 de 22 -09-2014, donde se ratifican algunas medidas de protección colectivos a tres sindicalistas de la USO – Huila, y se decide ajustar (desmontar) esta medida en un vehículo y un hombre de protección pero este desmonte se realiza 7 meses después.

Igual situación se presenta con el presidente del Consejo y algunos concejales de Albán- Nariño, que fueron capturados por la Fiscalía el 18 de marzo de 2015, y sus medidas de protección (chaleco antibalas, medio de comunicación con 150 minutos al aire, y apoyo de transporte) fueron desmontadas un mes después.”

Conclusiones

Existe una gran producción normativa no solo para la regulación de la prevención del riesgo, sino para los temas asociados a éste, quizá por vincularse de manera estrecha con los derechos fundamentales constitucionales de las personas o grupos especialmente vulnerables.

Esta estructura legal se remonta a los años 90, y ha transitado en el tiempo, con diversas modificaciones y derogatorias, con la supresión de entidades como el DAS y la creación de otras nuevas como la UNP, reiterando principios y fines preceptivos.

Pese a ello, la problemática se mantiene, lo que resulta explícito en la existencia misma de este cuerpo normativo. La respuesta Estatal se remite esencialmente a una extensa expedición de Leyes, Decretos y reglamentaciones. Estructuralmente el Estado no focaliza sus esfuerzos en la eficacia y garantía efectiva de los principios constitucionales.

Si bien los avances en esta materia son necesarios, no se puede manejar la solución de la problemática de seguridad e integridad personal de grupos o personas determinadas, mediante respuestas paliativas y coyunturales. Se requiere, como las mismas normas indican, la implementación de una política pública de prevención del riesgo articulada, integral y diferencial, que promueva eficazmente el respeto y la garantía de los derechos humanos de los sujetos a su jurisdicción.





Desde esta perspectiva es importante considerar que la prevención del riesgo, es compromiso de todas las autoridades que desde su competencia lo minimicen, no es responsabilidad exclusiva de una entidad, sino que debe ser un compromiso Estatal.

Igualmente, es responsabilidad de la sociedad civil, que en muchos casos es ausente en el cumplimiento de los deberes y obligaciones constitucionales tales como respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, en obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, en defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica, en participar en la vida política, cívica y comunitaria y en propender por el logro y mantenimiento de la paz.

De otra parte, la acción de tutela busca proteger los derechos fundamentales, de manera sumaria y efectiva, lo cual conlleva en los casos estudiados una respuesta presupuestal, más allá de los procedimientos ordinarios y convencionales.

Se evidencia disminución en el número de solicitudes de protección UNP entre los años 2012 a 2014, de estas 21% son rechazadas por no cumplir los requisitos exigidos y de las que son aceptadas 88% resultan objeto de protección, la mitad de ellas con riesgo ordinario y la otra mitad con riesgo extraordinario. Los esquemas se encuentran focalizados en cinco grupos poblacionales en los que se destacan los servidores y ex servidores públicos, las víctimas de violaciones a los DDHH y los dirigentes y activistas sindicales.

No obstante la reducción en el número de solicitudes, el número de esquemas y el gasto destinado para cubrirlos se incrementaron debido al sostenimiento de los servicios aprobados y el bajo número de revaluaciones que pudieran dar como resultado la desinstalación del esquema por cese de la amenaza, por ello se mantiene la tendencia creciente de los gastos de funcionamiento y no ha permitido la estabilización en términos presupuestales.

A pesar del incremento en el número de esquemas prestados entre 2013 y 2014, en 51%, el gasto por esquema se incrementó en 85%, explicado especialmente por el aumento en los gastos por vehículos convencionales, lo cual resulta preocupante por la implicación que tiene para el presupuesto de la Entidad. Además, los incrementos en gastos por



concepto de hombres de protección, conductores y vehículos blindados; incrementos estos muy por encima del IPC del año 2014.

Los servicios de protección, los cuales son el objeto misional de la UNP, se encuentran tercerizados, por cuanto 84% son prestados por operadores privados.

El creciente número de esquemas de protección prestados - que implican un aumento constante del presupuesto de la UNP-, la dificultad de ordenar desinstalaciones de esquemas aprobados y la creciente tercerización de los servicios, hacen necesario un rediseño de la política pública de protección personal, que defina una capacidad instalada de la Entidad y logre un equilibrio en la demanda de servicios que implique la estabilización y sostenibilidad de los gastos de funcionamiento.

La planeación presupuestal de la UNP, presenta deficiencias significativas, por cuanto las adiciones presupuestales realizadas en cada una de las vigencias analizadas fueron relevantes, en especial en 2014 y el primer cuatrimestre de 2015, lo cual impone la necesidad de mejorar los procesos aplicados para la planeación de su presupuesto; por otra parte, es preciso resaltar que 99%, del presupuesto se ejecuta en el cumplimiento de la misión institucional.

El presupuesto inicial aprobado en el período 2012 a 2014, para la Unidad presentó variaciones significativas especialmente en 2013, año en el cual alcanzó 61% de incremento, debido a adiciones presupuestales en el transcurso del año, denotando debilidades en el proceso de planeación presupuestal de la Entidad, debido a aumentos en el número de esquemas de protección y comisiones de servicios autorizados a los operadores privados, por cuanto, de acuerdo con información suministrada por la UNP, se carecía de procedimientos para su aprobación.

Finalmente, los resultados del proceso auditor complementan y corroboran los resultados del análisis efectuado sobre los esquemas de protección y la contratación asociada a los mismos.

