



Bogotá D.C., 5 de septiembre de 2024

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co
Ciudad

Asunto: Respuesta Proposición No. 35 – Honorables Representantes Jhon Jairo Berrio y Otros

Referencia: 2024-1-004044-071073

Id: 397213

Respetado Secretario General, cordial saludo.

En atención a la Proposición No. 35, suscrita por el Honorable Representante Jhon Jairo Berrio, discutida y aprobada en Sesión de la Plenaria del 21 de agosto de 2024, mediante la cual se cita a Debate de Control Político sobre la “*Utilización indebida de los vehículos de la Unidad Nacional de Protección*” de conformidad con las competencias del Ministerio del Interior y de acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Asuntos Legislativos, de manera atenta se profiere respuesta a la petición allegada, en los siguientes términos:

En relación con el tema objeto de la proposición, sea lo primero manifestar que el Ministerio del Interior actúa dentro de sus atribuciones legales y reglamentarias, en especial las contenidas en el Decreto 1066 de 2015, Decreto Único del Sector Administrativo, y sus modificaciones; en ese sentido, y dentro del marco institucional dispuesto, respeta la personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial de la Unidad Nacional de Protección (UNP) así como el ejercicio de su misionalidad como organismo nacional de seguridad. Dicho lo anterior, se procede a dar respuesta a los interrogantes planteados.

1. ¿Cómo puede justificar que, bajo su supervisión, según el artículo 2 del Decreto 2893 de 2011, la UNP haya sido envuelta en escándalos de corrupción y uso criminal de sus recursos?

Con el propósito de atender al interrogante planteado, es preciso mencionar que el artículo 2 del Decreto 2893 de 2011 establece las funciones generales del Ministerio del Interior. En este articulado normativo no se menciona que esta Cartera desarrolle una supervisión sobre sus entidades adscritas. En efecto, la UNP es una entidad adscrita a este Ministerio, ello en virtud de la figura de la descentralización administrativa, no obstante, de ninguna





manera, implica que exista un control jerárquico o de supervisión en relación con dicha entidad y sus funcionarios.

Sobre el particular, se resalta que el artículo 1° de la Carta Política establece que Colombia es un estado unitario descentralizado. Sobre esta figura, la Corte Constitucional, en Sentencia C-727 de 2000, estableció lo siguiente:

“La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968”.

Lo anterior quiere decir que, en relación con las entidades descentralizadas como lo es la UNP, no existe, en el caso concreto, una jerarquía respecto del Ministro del Interior; por el contrario, lo que se materializa es lo que la jurisprudencia constitucional denomina como el “control de tutela” y que ha sido expuesto por el máximo tribunal de nuestra Jurisdicción Constitucional en los siguientes términos:

*“La descentralización involucra entre nosotros, desde 1968, el concepto de vinculación del ente funcionalmente descentralizado a un ministerio o departamento administrativo, **el cual ejerce un control de tutela sobre el primero, con miras a obtener la coordinación de la función administrativa.** Así las cosas, el control de tutela parte de la base de la distinción entre organismos superiores e inferiores dentro de la estructura administrativa.*

(..)

*La descentralización por servicios siempre ha tenido como presupuesto una relación que implica un poder de supervisión y orientación que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector, y que es llevado a cabo por una autoridad sobre otra, o sobre una entidad, control que el constituyente avaló cuando acogió esta forma de organización administrativa. Por ello no resulta extraño ni contrario al espíritu de la Carta, que la ley hable de que los representantes legales de las entidades descentralizadas tengan un superior inmediato, tal y como lo hace la norma sub examine. **Ello no supone que dicho superior ejerza un control jerárquico. Significa tan solo, que ese superior inmediato ejerce el control administrativo propio de la descentralización.***

(...)



Para la Corte la presencia de un superior inmediato que ejerce un control administrativo, no implica que en su cabeza se radiquen las facultades de nombramiento y remoción del representante legal de las entidades descentralizadas, ni toca con la toma de decisiones que operen dentro de las competencias legales del organismo, pues una interpretación contraria desvirtuaría el mecanismo de la descentralización. Hace referencia, más bien y sobre todo, a la armonización y coordinación de políticas administrativas, como lo ordena la Constitución. En este sentido, tal control administrativo desarrolla plenamente el artículo 208 superior¹. (Negrilla y subrayado fuera de texto).ic

Así las cosas, en lo que respecta a la descentralización administrativa, se materializan relaciones de coordinación más no de vigilancia entre las entidades adscritas.

Ahora bien, frente a los episodios de mal uso de los esquemas de protección, este ministerio ha advertido públicamente **cero tolerancia** ante prácticas contrarias a la Ley, y he condenado públicamente los hechos que involucran un manejo indebido de los recursos asociados a la misionalidad de la Unidad Nacional de Protección. Asimismo, me he cerciorado que la dirección de la UNP, haya realizado las denuncias pertinentes ante las autoridades judiciales competentes.

2. ¿No le preocupa que su falta de acción haya permitido que la UNP se convierta en una entidad asociada con el tráfico de drogas y secuestros?

Retomando lo señalado en el punto anterior. Me permito reiterar que, si al interior de cualquier entidad del Estado se han cometido actuaciones irregulares, serán las autoridades y los órganos de control competentes quienes determinen las responsabilidades individuales que sean del caso. En Colombia rige el principio de la presunción de inocencia, consagrado en el artículo 29 de la Carta Política y tal sentido, en lo que respecta a esta Cartera, se prestará la colaboración que en el marco de nuestras competencias, se deba brindar a las autoridades competentes.

De igual manera, quiero destacar que es prioridad que el Sector Administrativo del Interior cumpla su misionalidad y su deber para con los colombianos. Desde el mes de julio de 2024, me encuentro comprometido con la estructuración del Acuerdo Nacional que convoca no solo al sector público, sino también al sector privado, y a la sociedad en general, a través del cual se promueve la paz y la alternancia democrática, todo lo cual implica primigeniamente, luchar contra la violencia asociada a los delitos que se mencionan en su pregunta.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-727 del 21 de junio de 2000. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Referencia: expediente D-2696.





3. ¿Cómo responde a las acusaciones de que su ministerio no ha ejercido un control efectivo sobre la UNP, permitiendo que estos escándalos ocurran?

Se reitera lo señalado en la respuesta al punto No. 1. La UNP, de acuerdo con el artículo 1 del Decreto-Ley 4065 de 2011, es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior y hace parte del Sector Administrativo del Interior y tiene el carácter de organismo nacional de seguridad.

Al respecto, es importante traer a colación lo señalado en los artículos 50 y 67 de la Ley 489 de 1998, que preceptúan lo siguiente:

“ARTÍCULO 50.- Contenido de los actos de creación. (...)

PARÁGRAFO. - *Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación.*

ARTÍCULO 67.- Organización y funcionamiento de unidades administrativas especiales. *Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Esta Cartera ministerial, como cabeza de sector, se concentra en la labor de articulación, coordinación y seguimiento, promoviendo el deber de todo ciudadano, y máxime si se trata de un funcionario público, de colaborar con las autoridades de justicia en la investigación y sanción de las conductas que resulten contrarias a la Constitución y la Ley. Por ello, este Ministerio estará presto a colaborar con las autoridades en todo lo que sea pertinente para adelantar las investigaciones en cualquier caso de corrupción que ocurra en cualquier entidad adscrita, pero de ninguna manera se podrá asumir por parte del Ministerio responsabilidades personales, ni directas, por actuaciones de funcionarios que se encuentran vinculados a otra entidad del Estado.

4. ¿Qué medidas concretas ha ordenado para investigar a fondo y sancionar a los responsables de estos graves hechos?

Con relación al interrogante planteado, es necesario aclarar que este Ministerio no tiene competencia para investigar, ni sancionar bajo ninguna circunstancia funcionarios de la UNP. Es así que corresponde a la Fiscalía General de la Nación, en el marco de la competencia prevista en el artículo 250 de la Carta Política, adelantar el ejercicio de la acción penal correspondiente ante los jueces de la República. De igual manera, en el





ámbito disciplinario, la UNP cuenta con una Oficina de Control Interno Disciplinario que debe ejercer las actuaciones que sean pertinentes en aplicación del Código General Disciplinario contenido en la Ley 1952 de 2019 o, en su defecto, la Procuraduría General de la Nación, en virtud de las facultades establecidas en el artículo 277 de la Carta Política podrá hacer uso del poder preferente. A su turno, si se llegare a determinar algún presunto daño patrimonial al Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 267 Constitucional, será la Contraloría General de la República la que proceda a adelantar las averiguaciones correspondientes y no este Ministerio.

Es importante señalar que esta cartera ministerial ha adoptado medidas tendientes al fortalecimiento de la UNP, ante la imperiosa necesidad de fortalecer e incrementar la protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país, razón por la cual la próxima semana será expedido un decreto a través del cual se autoriza el ampliación temporal de la planta de personal para cubrir todos los requerimientos existentes en la materia.

5. ¿Está usted dispuesto a asumir la responsabilidad política por los fallos en la supervisión de la UNP, o considera que no tiene nada que ver con estos escándalos?

Frente a este cuestionamiento, reitero que, sobre el tema de la UNP, no puede el Ministro del Interior asumir responsabilidades individuales, ni tampoco por lo que ustedes llaman “fallos en la supervisión” de esa entidad. Se insiste en que el Ministro no es el superior jerárquico del Director de la UNP y que, además, corresponde a los órganos de control y a los jueces de la República determinar las responsabilidades individuales que puedan derivarse de la situación ocurrida.

Dicho lo anterior, es importante hacer una precisión sobre el contenido del artículo 105 de la Ley 489 de 1998, que sobre el particular señala:

“ARTÍCULO 105.- Control administrativo. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades.”

Del mismo modo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de fecha 8 de junio de 2016, dentro del radicado No. 11001-03-06-000-2015-00137-00(2266), al estudiar la posibilidad de que los Ministros del Despacho aplicaran la figura de la revocatoria directa sobre los actos administrativos proferidos por sus entidades adscritas, expuso:

“Finalmente, es necesario advertir que pese a que el artículo 61 literal h) de la Ley 489 de 1998 le otorga a los ministros y directores de departamento administrativo la categoría de superiores inmediatos, tal superioridad, aunque jerárquica no lo es en el sentido clásico, como lo explicó la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad condicionada de la norma. (...) Los ministros y directores administrativos no son



superiores funcionales de los superintendentes, directores y gerentes de entidades descentralizadas por cuanto las decisiones de estos últimos no son apelables. Para el caso de los directores de unidades administrativas especiales los ministros y directores tampoco son superiores funcionales, pues sería una limitación a la autonomía administrativa, como se explicó con anterioridad". (Subrayado fuera del texto).

Y al dar respuesta al cuestionario de la consulta, concluyó:

"2. ¿Son los ministros y los directores de los departamentos administrativos, los superiores funcionales de los directores o gerentes de las entidades adscritas y vinculadas al respectivo sector administrativo?"

Los ministros y directores de departamento administrativo no son superiores funcionales de los directores y gerentes de las entidades adscritas y vinculadas a su sector.

3. Acorde con lo anterior, y dentro del marco de competencias atribuidas a los ministros y directores de los departamentos administrativos ¿les es dado revocar los actos administrativos proferidos por los directores o gerentes de las entidades adscritas y vinculadas de su respectivo sector?, o por el contrario, dicha actuación sería una extralimitación a las funciones de orientación y coordinación que la luz de lo establecido en la Ley 489 de 1998, les corresponden?"

Los ministros y directores de departamento administrativo no tienen competencia para revocar los actos administrativos proferidos por los directores o gerentes de las entidades adscritas y vinculadas a su respectivo sector". (Subrayado fuera del texto).

En suma, esta Cartera Ministerial no es el superior jerárquico del Director de la UNP, motivo por el cual no puede intervenir directamente en los actos y decisiones que se adopten en el marco de la autonomía administrativa que le confiere la ley a dicha entidad, ni asumir responsabilidades que no le competen.

No obstante lo anterior, el país puede contar con mi plena disposición para respetar y acatar las decisiones sancionatorias que pongan fin a las actuaciones disciplinarias, fiscales y penales en desarrollo de las funciones que se le reconocen a las autoridades con potestad para el control y sanción de las faltas que se endilguen a funcionarios y/ o contratistas del sector Administrativo del Interior.

6. ¿Cómo explica la aparente inacción de su ministerio frente a los repetidos casos de corrupción, y mal uso de recursos en la UNP?

Respecto a la pregunta formulada, me permito manifestar, como se ha mencionado en numerales anteriores, que el Ministerio del Interior está comprometido en el cumplimiento de sus funciones, además de las señaladas por la Constitución Política y el artículo 61 de





la Ley 489 de 1998, aquéllas referidas a su rol como Cabeza del Sector Administrativo del Interior, y en ese sentido condena con vehemencia las conductas contrarias a la Ley, así como aquellas en las que se halle responsable a funcionarios y / o contratistas al servicio del sector. De esta manera, esta Cartera estará presta a atender, en clave de cooperación y colaboración, los requerimientos de las autoridades de control, investigación y sanción que adelanten actuaciones sobre estos asuntos.

7. ¿No le preocupa que la ineficacia de su ministerio esté contribuyendo a la desconfianza en las instituciones del Estado?

Esta Cartera tiene plena confianza en la institucionalidad del Estado Social de Derecho colombiano. El Ministerio del Interior confía en la probidad y rigor con los cuales las autoridades de investigación, vigilancia y control adelantan sus actuaciones para tomar las decisiones que identifiquen las responsabilidades y consecuencias para quienes hayan dado un mal uso de recursos o bienes asociados a la UNP.

La preocupación se centra en avanzar hacia el cumplimiento del plan de desarrollo, el cual establece en el Catalizador A. “Habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar.”, del Numeral 6. “Control institucional del territorio para minimizar las amenazas al bienestar de las personas y las comunidades”, en su Literal a. “Prevención y protección para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial, colectivo e individual.”, dispone que:

“Se actualizará la política pública en materia de prevención, seguridad y protección individual y colectiva, y se ampliará la capacidad de respuesta del Cuerpo Élite de la Policía. Asimismo, se fortalecerá y modernizará la Unidad Nacional de Protección, en el marco de las funciones que le fueron asignadas por las normas, para que pueda lograr de manera eficaz y eficiente la protección de las personas, y comunidades, y lograr así la superación de vulnerabilidades de riesgo con un enfoque diferencial. Se priorizará el fortalecimiento de capacidades organizativas para la autoprotección y denuncia de las comunidades. Estos esfuerzos, además de estar sustentados en el diálogo permanente entre autoridades, comunidades y liderazgos sociales, buscarán garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la población vulnerable haciendo especial énfasis en los enfoques diferenciales”.

8. ¿Qué justificación ofrece para no haber intervenido antes en la UNP, considerando los graves problemas que ahora se revelan?

Se reitera nuevamente lo señalado en numerales anteriores en lo concerniente a que la UNP es una entidad adscrita a este Ministerio, ello en virtud de la figura de la descentralización administrativa, no obstante, de ninguna manera, implica que exista un control jerárquico o de supervisión en relación con dicha entidad.





Es importante recalcar que esta cartera ministerial trabaja desde el ámbito de su competencia en el fortalecimiento de la Unidad a través de la creación de su planta temporal la cual quedará compuesta por 1.170 empleos que permitan la protección de las personas que lo requieran.

9. ¿Cree usted que ha cumplido con su deber de supervisar y corregir los fallos en la UNP, ha sido su ministerio negligente respecto a estos escándalos?

En desarrollo sus competencias, el Ministerio del Interior cumple con el deber de seguimiento que institucionalmente le corresponde, y con el deber de permitir el ejercicio autónomo de las potestades asignadas a los organismos de control, investigación y sanción competentes que conocen de los hechos objeto de la proposición. Es así que esta Cartera no ha tenido comportamientos negligentes.

10. ¿Cómo asegura usted que no habrá más escándalos similares en la UNP bajo su gestión, cuando hasta ahora no ha podido prevenirlos?

Para dar respuesta a la pregunta planteado, resulta imperioso precisar que el Ministerio del Interior hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público y no es un ente de control, ni de fiscalización. Así pues, en la medida en que se tenga conocimiento sobre cualquier situación irregular en las entidades adscritas, desde este Ministerio se pondrán en conocimiento de las autoridades lo que resulte pertinente, sin que bajo ninguna circunstancia se adopten decisiones de fondo sobre este particular, pues no hace parte de nuestras competencias constitucionales y legales.

Sin embargo, cabe mencionar que el Ministerio del Interior tiene certeza que la UNP realiza acciones preventivas de seguimiento y control, como la implementación de planes anuales que orientan sobre la importancia del correcto uso de las medidas de protección, charlas de sensibilización de las Acciones Preventivas en el marco del Programa de Prevención y Protección, así como, recomendaciones de autoseguridad y autoprotección. Es así como es apremiante continuar estas labores, con un énfasis en la pedagogía interna que permita afianzar un mejor servicio al público y consolidar la labor institucional.

11. ¿Está preparado para enfrentar una investigación sobre la falta de control de su ministerio sobre la UNP?

Este Ministerio es respetuoso de la institucionalidad y de los órganos de control. Se resalta que los hechos descritos en el cuestionario no han ocurrido al interior de esta cartera, y la responsabilidad penal y disciplinaria que se derive del uso indebido de los recursos y bienes de la UNP son de competencia de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio Público en el marco del debido proceso.





12. ¿Qué consecuencias está dispuesto a asumir si se demuestra que su ministerio falló en supervisar adecuadamente a la UNP como una entidad adscrita al sector Interior?

Se reitera que el Ministerio del Interior no ejerce ningún tipo de supervisión funcional sobre las entidades adscritas, ni mucho menos sobre los servidores públicos que las integran, por lo que no puede concluirse que esta Cartera ha fallado en una labor que no le corresponde.

No obstante lo anterior, como se ha dicho anteriormente, el Ministerio del Interior está comprometido con el cumplimiento del ordenamiento jurídico e institucional, y reitera su plena disposición para prestar colaboración y cooperación a las autoridades que investigan las presuntas fallas y faltas, y que impongan sobre los responsables las respectivas sanciones como consecuencia de sus conductas.

13. ¿Qué respuesta tiene para los colombianos que exigen responsabilidades claras y sanciones por los abusos cometidos en la UNP bajo su supervisión?

Respecto al interrogante, es preciso aclarar que el Ministerio del Interior no ejerce funciones de supervisión sobre la UNP. Ahora bien, para los colombianos, la respuesta es que este Gobierno es respetuoso de la institucionalidad y que cualquier situación irregular que se haya podido presentar en la UNP será investigada y sancionada por las autoridades competentes en el marco del respeto al debido proceso.

14. ¿No cree que su falta de control sobre la UNP pone en entredicho su capacidad de manejar adecuadamente el Ministerio del Interior?

Se insiste en que el control de tutela que se ejerce sobre las entidades adscritas no implica que el Ministro sea el superior jerárquico y que pueda intervenir directamente en las decisiones del Director de la UNP. Aquello constituiría una extralimitación de funciones lo que configuraría una falta disciplinaria. Por lo anterior, lo acaecido no pone en entredicho de forma alguna la capacidad de este Despacho para manejar adecuadamente la misionalidad y gestión del Ministerio del Interior; por el contrario, desde esta Cartera se ha manifestado y reiterado el férreo compromiso con el cumplimiento del ordenamiento jurídico e institucional y ha promovido iniciativas de protección, promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos, así como la prevención a las violaciones de estos y la observancia al Derecho Internacional Humanitario, con un enfoque integral, diferencial y social.

15. ¿Qué tipo de liderazgo está ejerciendo si los escándalos de UNP sin que su ministerio tome medidas efectivas?

Con el fin de dar respuesta al interrogante planteado, me permito aclarar que este Ministerio no puede adoptar medidas efectivas como lo indica el cuestionario, pues no es un órgano de control y no le es dable materializar actuaciones de intervención en una entidad adscrita.





Con ello se quiere decir que serán las autoridades competentes las que determinen las responsabilidades individuales en este caso y el Ministerio del Interior será totalmente respetuoso de las decisiones que se adopten en el marco de esos procesos.

16. ¿Cómo se justifica la permanencia de altos funcionarios de la UNP cuando han permitido que la entidad se vea involucrada en actividades criminales?

A este respecto, se precisa que el Ministro del Interior no es el nominador, ni del Director ni de los demás servidores públicos que hacen parte de la UNP, de tal manera que no es posible adoptar decisiones sobre nombramientos en esa entidad. De igual manera, se pone de relieve que en Colombia rige el principio de la presunción de inocencia, recogido en el artículo 29 constitucional, lo cual implica que cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, hasta tanto no sea declarado responsable con la finalización de un proceso en el que se debe gozar de plenas garantías procesales. Por lo anterior, solo al término de las investigaciones en curso se podrá conocer sobre las responsabilidades al respecto.

Respetado Secretario, en los anteriores términos, este Ministerio, en aras de garantizar una respuesta eficaz y de fondo, da por resueltos los interrogantes planteados y se suscribe atento a cualquier requerimiento que en función de la labor congresional se solicite a esta cartera.

Cordialmente,



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

Proyectó: Despacho Ministerio del Interior; Dirección de Asuntos Legislativos.

Consolidó y Revisó: Manuel Felipe Díaz Chicuasique – Contratista DAL

Revisó: Sierra Ruiz - Contratista Despacho del Ministro

Revisó: Andrés Orlando Peña Andrade - Asesor del Ministro

Aprobó: Ivonne González Rodríguez – Directora de Asuntos Legislativos

