

**Herramientas de educación que implementa la UGPP para el cumplimiento de  
sus funciones legales y su impacto en la población colombiana**

**Carolina Gómez Pascagaza**

**Trabajo de grado para optar el título de especialista en seguridad social**

**Director**

**Guillermo Meléndez Lizarazo**

**Abogado magister**

**Universidad Santo Tomás, Bucaramanga**

**Unidad de posgrados de derecho**

**Especialización en Seguridad Social**

**2024**

**Dedicatoria**

Cada paso, cada logro, te lo dedico a ti madre mía, por todo tu apoyo y perseverancia. Una vez más no tengo palabras suficientes para agradecerte todo lo que has hecho por mí. Mi roca, mi inspiración y mi más grande ejemplo de superación.

**Contenido**

|                                                                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción .....                                                                                                                             | 6  |
| 1. Herramientas de educación que implementa la UGPP para el cumplimiento de sus funciones legales y su impacto en la población colombiana..... | 9  |
| 1.1 Planteamiento del problema.....                                                                                                            | 9  |
| 1.2 Justificación.....                                                                                                                         | 11 |
| 1.3 Objetivos .....                                                                                                                            | 12 |
| 1.3.1 Objetivo general .....                                                                                                                   | 12 |
| 1.3.2 Objetivos específicos.....                                                                                                               | 12 |
| 2. Marco referencial.....                                                                                                                      | 13 |
| 2.1 Marco teórico .....                                                                                                                        | 13 |
| 2.1.1 Seguridad Social .....                                                                                                                   | 13 |
| 2.1.2 Cultura de pago a través de educación .....                                                                                              | 15 |
| 2.1.3 Desarrollo de la propuesta para el proyecto de grado .....                                                                               | 16 |
| 2.2 Marco legal.....                                                                                                                           | 24 |
| 3. Método .....                                                                                                                                | 28 |
| 4. Resultados .....                                                                                                                            | 28 |
| 5. Conclusiones.....                                                                                                                           | 31 |
| Referencias.....                                                                                                                               | 33 |

### **Resumen**

La necesidad de subsanar las deficiencias de información y educación en el sector de la seguridad social en Colombia, entre todos los actores claves, reviste particular importancia habida cuenta del impacto que esta tiene en la vida de las personas.

Fomentar la cultura de pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de Protección Social, es un desafío que tiene La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP, la cual ha implementado varias acciones que buscan acompañar, facilitar y enseñar al ciudadano la mejor forma para el cumplimiento de sus obligaciones parafiscales y el disfrute oportuno de sus derechos.

Este documento comprende seis secciones, incluyendo la introducción, en la cual se analiza el propósito del proyecto. En la segunda sección se explica brevemente la descripción del problema de estudio, la justificación de la propuesta y se describen los objetivos. La tercera sección describe el marco referencial, describiendo lo que ha hecho La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, para educar a los ciudadanos a la vez que se acerca a ellos y recolecta nueva información para enfrentar los actuales desafíos y retos. En la cuarta sección se exponen los resultados de acuerdo a los comentarios escuchados sobre la imagen de la UGPP y su gestión y en la última sección se concluye y se presentan algunas sugerencias de pedagogía y comunicación derivadas de este proyecto.

*Palabras clave:* cultura, UGPP, aportes parafiscales, seguridad social, evasión

### **Abstract**

The need to fill the information and education gaps in the social security sector in Colombia, among all key actors, is particularly important given the impact it has on people's lives.

Promoting the culture of payment of parafiscal contributions of the Social Protection System is a challenge for the Pension and Parafiscal Management Unit -UGPP, which has implemented several actions that seek to accompany, facilitate and teach citizens the best way to comply with their parafiscal obligations and the timely enjoyment of their rights.

This document comprises six sections, including the introduction, which discusses the purpose of the project. The second section briefly explains the description of the study problem, the justification for the proposal and describes the objectives. The third section describes the frame of reference, describing what the Pension and Parafiscal Management Unit has done to educate citizens while approaching them and gathering new information to face current challenges. The fourth section presents the results according to the comments heard about the image of the UGPP and its management, and the last section concludes and presents some suggestions for pedagogy and communication derived from this project.

Key words: culture, UGPP, parafiscal contributions, social security, tax evasion.

### **Introducción**

La falta de protección social en muchos países está asociada a la falta de información. Cuando no se conocen los deberes y derechos, los trabajadores y sus familias no comprenden la importancia y la magnitud de la protección social. Por lo tanto, resulta necesario educar en seguridad social para promover el acceso a los beneficios, la autonomía y el empoderamiento.

La educación en seguridad social permite crear cultura, sensibilizando a la sociedad sobre sus deberes y derechos, difundiendo conceptos básicos, y fomentando la confianza en las instituciones de seguridad social. La educación financiera es, sin duda, un asunto importante en la vida de los seres humanos, que practicada desde casa contribuirá a construir y consolidar un mejor futuro como país.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social, concebida como la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares, debería ser del conocimiento de todas las personas por tratarse de un derecho humano, social, fundamental, que le asiste a cada individuo y que le garantiza un mínimo de condiciones dignas para su vida. (Organización Internacional del Trabajo, 2009, p. 1).

En Colombia la afiliación al sistema de seguridad social implica la obligación de realizar los aportes correspondientes para poder disfrutar de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios; estos aportes se realizan con base en el salario mensual devengado por cada trabajador. Es por lo anterior que, surgen dos conceptos específicos que establecen la inconsistencia a la hora de realizar los aportes al sistema general de seguridad social.

Los conceptos a los que se hace referencia puntualmente corresponden a la elusión y evasión de aportes, es decir que, los aportes se están generando pero al hacerlo se paga menos de lo que se debería pagar o se evade en su totalidad la cotización.

Por lo anterior cada día resulta más necesario que los ciudadanos conozcan sobre la seguridad social y su importancia. Es indispensable que las personas sepan que la seguridad social tiene una profunda repercusión en todos los sectores de la sociedad; que gracias al sistema de seguridad social los trabajadores y sus familias pueden tener acceso a asistencia médica y contar con protección contra la pérdida de ingresos, ya sea durante períodos cortos en caso de desempleo, maternidad o enfermedad o durante largos períodos debido a un accidente de trabajo o a una discapacidad. Asimismo, deben incorporar que gracias al sistema de seguridad social las personas pueden contar con un ingreso en su vejez, y que también la población infantil y juvenil se puede beneficiar a través de programas específicos.

Lo que se pretende, cuando se habla de Cultura de la Seguridad Social, es sensibilizar a la población en general acerca de los valores y principios que la sustentan, poniendo a disposición de todas las personas, sin importar edad o situación económica, herramientas informativas oportunas y accesibles sobre temáticas relacionadas con la materia.

La UGPP tiene en su haber la misión de garantizar la consolidación de la cultura de pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de Protección Social y el seguimiento y control efectivos de su cumplimiento, con el fin de contribuir a la formalización del mercado laboral colombiano.

Este proyecto realiza una contribución importante al dar a conocer las acciones que desarrolla la UGPP orientadas hacia la transformación cultural en la búsqueda de la configuración de una ciudadanía fiscal.

## **1. Herramientas de educación que implementa la UGPP para el cumplimiento de sus funciones legales y su impacto en la población colombiana**

### **1.1 Planteamiento del problema**

La cultura del pago de aportes a la seguridad social, se ve influenciada por la historia, las costumbres y las creencias negativas y generalizadas, en las cuales esto se ve como una obligación del ciudadano hacia el Estado o agentes privados, los cuales, a su vez, han tendido a responder de manera ineficiente, desordenada y con altos índices de corrupción. Como consecuencia, en Colombia hemos aprendido a utilizar la “malicia indígena” o “la cultura del más vivo”, considerándola erróneamente como una forma de atajar las obligaciones y, en general, nuestras responsabilidades como ciudadanos.

El cambio de esa mentalidad requiere tiempo, esfuerzo, educación y compromiso tanto de los ciudadanos como del gobierno y sus instituciones en todos sus niveles. Debemos darle un nuevo sentido al concepto de ciudadanía: el nuevo ciudadano que participará en la dupla ciudadano-Estado, en aras de transformar la cultura del pago de obligaciones, debe ser un ciudadano crítico, activo y propositivo, capaz de comprender sus derechos, dentro de un marco de deberes.

En esta misma línea, la idea es comprender la importancia de participar y contribuir en el ciclo de las responsabilidades fiscales o administrativas, más allá de la simple necesidad de pagar por obligación o por fruto del miedo a la sanción. Implica establecer una relación positiva entre la responsabilidad de cumplir con sus deberes (reglamentados por medio de normas) para que sus derechos puedan ser atendidos.

Empero lo importante es comprender cuáles son los principales retos y desafíos para que la cultura real de pago que se tiene en este momento se acerque a la cultura ideal que se desea. Por esto, con el fin de seguir disminuyendo las cifras de evasión presentadas, la Unidad de Pensiones y Parafiscales pretende seguir adelante con su campaña de información, orientación, capacitación, sensibilización y fiscalización.

Además, según la teoría de la desconexión moral de Albert Bandura los seres humanos tendemos a crear una justificación moral para nuestras acciones incorrectas. En diversas ocasiones, minimizamos nuestra responsabilidad personal y cambiamos nuestra forma de pensar acerca de nuestras acciones. Los estándares morales no funcionan como reguladores internos fijos de la conducta, por lo que existen muchas maniobras psicológicas por las cuales las auto sanciones morales pueden desconectarse de la conducta incorrecta. Todo esto puede verse influenciado por el conocimiento, la experiencia, las creencias, los principios, los valores y la educación familiar. (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), 2019, p. 32)

Bandura define estas justificaciones como autoengaño moral, el cual consiste en pautas que permiten a los seres humanos justificar cognitivamente sus acciones inmorales y menciona ocho mecanismos: justificación moral, lenguaje eufemístico, comparación ventajosa, desplazamiento de la responsabilidad, difusión de la responsabilidad, ignorancia o distorsión de las consecuencias de una acción, deshumanización y, por último, menciona la atribución de culpabilidad.

Por consiguiente, en los procesos de cambio cultural está claro que el conocimiento, tanto de los contenidos como de las metas que se buscan alcanzar, son condiciones de base para comenzar a cambiar. Así, si las personas no saben para qué, por qué y cómo cambiar, entonces el cambio se hace cada vez más difícil y menos posible.

De aquí que la pregunta sea: ¿Cuáles son las herramientas de educación que implementa la UGPP para el cumplimiento de sus funciones legales y su impacto en la población colombiana?.

## **1.2 Justificación**

Construir herramientas de pedagogía y unos modelos de comunicaciones que ayuden a que las personas en Colombia puedan conocer qué es, cómo funciona, cuáles son los derechos que se garantizan, cuáles son los beneficios para todos, cuándo y en dónde activar procesos y procedimientos, quién es quién y quién hace qué en el Sistema de Seguridad Social, entre otros muchos elementos, es básico para que las personas puedan acceder a los servicios que se prestan. Y, siendo tan grande como es el SSSI, es comprensible que la pedagogía para facilitar su conocimiento y comprensión deba ser un proceso continuo y producto de un plan predeterminado que tenga como meta alcanzar conocimiento y apropiación general y de amplio alcance, tanto en la cobertura de personas, como en la calidad de la información de la que van a disponer.

Este desafío cultural que subyace a la seguridad social requiere de un proceso pedagógico, un modelo que apoye el proceso de incorporación de conocimiento y apropiación del SSSI por parte de las personas que cumplen roles por parte de los agentes y de los usuarios del Sistema para garantizar derechos y servicios a los usuarios. La ventaja de pensar en la pedagogía para el cambio cultural es que permite pensar acciones y estrategias necesarias por curso de vida, contextos y entornos, no solo para transmitir información y contenidos, sino además lograr la apropiación de herramientas por parte de diferentes agentes y usuarios del Sistema.

En este caso, la UGPP es una entidad joven desde el punto de vista de su creación e inicio de actividades en el Estado colombiano, su trayectoria es relativamente corta, pero el impacto de su operación es altamente relevante para el mismo Estado y para los ciudadanos. Por esto, la

entidad trabaja permanentemente en el desarrollo de lenguaje claro y se planteó como reto llegar al lenguaje de la gente. El lenguaje claro, es entendido en la entidad como comunicar de manera sencilla pero concreta lo que se busca transmitir, ir más allá de los datos y que el discurso transmita los mensajes de manera clara, asertiva y eficiente.

### **1.3 Objetivos**

#### ***1.3.1 Objetivo general***

Describir las herramientas de educación que implementa la UGPP para el cumplimiento de sus funciones legales y su impacto en la población colombiana

#### ***1.3.2 Objetivos específicos***

Identificar las funciones que cumple la UGPP.

Explorar las acciones o herramientas de educación para la población colombiana que se están implementando.

Analizar el impacto de los mecanismos de educación para la población colombiana que implementa la UGPP a través de actores clave.

## **2. Marco referencial**

### **2.1 Marco teórico**

#### ***2.1.1 Seguridad Social***

La seguridad social, tal y como la define la Asociación Internacional de la Seguridad Social es todo programa de protección social establecido por una ley o por cualquier otro acuerdo obligatorio que ofrezca a las personas un cierto grado de seguridad de ingresos cuando afrontan las contingencias de la vejez, supervivencia, incapacidad, invalidez, desempleo o educación de los hijos. También puede ofrecer acceso a cuidados médicos curativos o preventivos. (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2021, párr. 1).

En el caso del SGSSS, en lo que respecta a garantizar la cobertura y la presencia del sistema en todo el territorio nacional, se ha avanzado en el cumplimiento de los objetivos trazados por la Ley 100 de 1993. Gracias a la cobertura de los regímenes contributivo y subsidiado, hoy en día los colombianos tienen garantías en el aseguramiento a la salud, incluso si cambian su lugar de residencia o su actividad económica. Es de reconocer que los retos en el avance de los sistemas de Pensiones y Riesgos Laborales es aún de gran magnitud, entendiendo que la Constitución y la Ley buscan cobertura de seguridad social para todas las personas que viven en el territorio colombiano. El avance en estos aspectos también ha puesto de manifiesto la necesidad de un cambio en los valores, normas sociales y comportamientos por parte de los agentes del SSSI. En la línea de trabajo que explora el rol de los agentes del sistema en el fortalecimiento de la cultura de la seguridad, el PCSSC invita a los agentes del Sistema a priorizar los aspectos culturales y comportamentales que estructuran la cotidianidad del sistema, explorando herramientas

comunicativas, pedagógicas y de cambio comportamental que se proponen en el Plan de la Cultura de la Seguridad Social en Colombia. (MINSALUD, 2021, p. 32)

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) sostuvo que: A diferencia de los impuestos tradicionales, el pago de contribuciones de seguridad social genera un derecho para el aportante a recibir algún tipo de contraprestación en el presente o en el futuro y que este factor, junto con la aversión al riesgo del individuo, tiene incidencia directa sobre la *decisión efectiva* de incumplir con las obligaciones formales que impone la legislación laboral. Lo anterior produce que algunos sectores poblacionales, entre ellos los más jóvenes, sufran de una “miopía intertemporal” con la cual subestiman los riesgos y necesidad de afiliarse y pagar las contribuciones al sistema de protección social, o diferir su cumplimiento en el tiempo. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, p. 65)

De igual forma, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha manifestado que los aportes al sistema de seguridad social integral tienen el carácter de contribuciones parafiscales, “... y en tanto *gravámenes*, se encuentran ineludiblemente sujetas a los principios de legalidad y reserva de ley, progresividad, equidad y eficiencia como cualquier otro tributo” (Sentencia C-430/09, 2009).

Asimismo, en su momento la directora de la UGPP, Gloria Inés Cortés Arango, afirmó: Los aportes a la seguridad social son mucho más que un impuesto, es un aseguramiento contra los riesgos de enfermedad, vejez, invalidez y muerte. Los más beneficiados con este aseguramiento son el cotizante y su familia, no es el Gobierno Nacional, haciendo un llamado a todos los colombianos obligados a cotizar para que cumplieran con los aportes en forma adecuada, correcta y oportuna para evitar sanciones y fiscalización por parte de la Unidad. (Portafolio, 2016, párr. 4)

### **2.1.2 Cultura de pago a través de educación**

Para efectos del Plan de la Cultura de la Seguridad Social en Colombia - PCSSC, la palabra *cultura* será entendida así: 1. Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias. 2. La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas. (Ley 397, 1997, art. 1 y 2)

Esta definición proviene de las Ciencias Sociales, permitiendo entender la cultura como un elemento fundante y sustantivo de la conformación de las sociedades humanas, y sirve de guía para profundizar y potencializar los elementos que son relevantes.

De esta forma, la cultura de los pagos a la Seguridad Social debe ser vista como un proyecto en construcción del cual forman parte la UGPP y la sociedad: La Unidad, por medio del cumplimiento de sus funciones, de forma transparente y comprometida, lo que a su vez legitima y enaltece su función; y la ciudadanía, por medio de su compromiso en el acatamiento de sus deberes con el propósito de garantizar el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

La Cultura del pago a la seguridad social forma parte esencial de la educación para la formación de ciudadanos y la construcción de ciudadanía. La ciudadanía es, por tanto, una noción ontológica, es decir, la ciudadanía existe en tanto lo que le da sentido a esa noción es la existencia misma de los individuos en la sociedad. Lo anterior, para entender, que hay una interacción e interrelación entre el concepto de ciudadanía y comunidad. La una no existe sin la otra.

La cultura no surge ni se conserva espontáneamente, pues, responde de una determinada manera a las construcciones, las transmisiones o las transformaciones de los contextos sociales e históricos que se logren con apoyo de la educación y cercanía a la población.

### ***2.1.3 Desarrollo de la propuesta para el proyecto de grado***

La UGPP tomó un papel relevante, principalmente en 2013 y 2014, cuando inició directamente acciones de investigación, ejerciendo de paso su facultad sancionatoria, con el envío de requerimientos de información a distintos empleadores, de todos los sectores, en cumplimiento de su responsabilidad de determinar que las contribuciones al Sistema de Seguridad Social se estuviesen haciendo de forma adecuada. Este ejercicio también lo hizo con personas naturales, consideradas como trabajadores independientes.

Su objetivo es reducir la evasión de los aportes que se hacen al sistema y garantizar que los obligados cumplan de manera completa y oportuna con el pago de aportes. Para esto, la UGPP implementa acciones persuasivas y de fiscalización.

Comienza con acciones persuasivas, invitando a los empleadores o independientes a hacer una revisión y pagar los ajustes que identifique. El proceso de fiscalización inicia con la notificación del requerimiento de información y termina con la Liquidación oficial o la resolución que resuelve el recurso de reconsideración que se presenta contra esta.

Al principio, como la entidad no era muy conocida, muchas compañías o personas naturales hicieron caso omiso a estos oficios y otras no lograban recopilar la información solicitada. Con el segundo paso de este proceso, el Requerimiento para Declarar y/o Corregir, empezó (y empieza) la preocupación, pues la UGPP determina los posibles incumplimientos, que resultan ser altas

cifras y una sanción del 35% sobre estos; preocupación que se extiende hasta el último paso y donde la sanción ya aumenta al 60%.

No obstante, lo anterior, en el marco de los objetivos misionales de la UGPP, durante 2022 se logró sensibilizar a 26.811 ciudadanos que fueron capacitados en las diferentes sesiones realizadas. Estas capacitaciones contaron con la asistencia tanto de aportantes empleadores, como de trabajadores independientes. Para llegar a esta población, se realizaron acciones con la Dirección de Servicios Integrados de Atención (DSIA) como el envío de mensajes de texto y correos electrónicos, invitándolos a participar de estas sesiones. Estas estrategias fueron complementadas con la participación de entidades del orden nacional y territorial como el Ministerio del Trabajo, Colpensiones, el SENA, la Gobernación de Cundinamarca, de Casanare y de Boyacá; además se aunaron esfuerzos con Cámaras de Comercio, Cajas de Compensación Familiar, gremios, asociaciones y demás actores del Sistema de la Protección Social, en el marco de la estrategia de formalización a empleadores, emprendedores e independientes, donde se abordaron temas como los Programas de apoyo a la Generación de Empleo, Piso de Protección Social, Beneficios Tributarios de la Ley 2155 de 2021, construcción adecuada de la base de cotización de los Independientes y Empleadores, entre otros. (La Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP), 2023, pp. 10-32)

Con esta estrategia se realizaron 115 jornadas de capacitación presencial y 98 jornadas de capacitación virtual a través de las cuales se brindó mayor claridad sobre los diferentes temas en los que tiene injerencia la Unidad. De estas sesiones virtuales, 24 se realizaron con un nuevo enfoque de capacitación, que incorporó una nueva metodología para abordar los grupos de interés a través del canal de YouTube de la entidad.

Por otra parte, la Dirección de Parafiscales realizó capacitaciones a los equipos de colaboradores de la DSIA con el ánimo de fortalecer los canales de atención al ciudadano, en los cuales se contó con la asistencia promedio de 95 funcionarios y algunas sesiones contaron con un máximo de 125 asistentes. Con estas sesiones se buscó fortalecer la calidad en la orientación entregada a los ciudadanos sobre los trámites y asuntos de La Unidad. Se gestionaron diferentes evaluaciones que permitían medir aprehensión del conocimiento para estos gestores y colaboradores, y las actividades que desempeñaron durante 2022.

A continuación, y de acuerdo con el informe de gestión 2022 de la UGPP se va a describir las acciones que esta Unidad a implementado para capacitar a la población colombiana, a la vez que logra darse a conocer.

**2.1.3.1 Acciones Persuasivas.** En 2022, la UGPP continuó en la identificación de nuevas líneas de programas persuasivos y de sensibilización con el objetivo de testear diferentes estrategias y construir una cultura de pago de largo plazo en aquellas poblaciones de trabajadores que no han tenido la oportunidad de tener el acompañamiento de la Unidad.

Los programas específicos fueron los siguientes:

- Persuasivo a empleadores que no realizan el pago de aportes al subsistema de Pensión: La UGPP realizó el tratamiento a cerca de 12.000 aportantes, el cual actualmente se encuentra en ejecución y proceso de medición de cambio de comportamiento.
- Sensibilización a trabajadores independientes que presuntamente utilizan los servicios de afiliadoras no autorizadas por el Ministerio de Salud: El objetivo de esta campaña fue dar a conocer los beneficios de realizar los pagos de manera independiente, además de evidenciar el riesgo en que incurren las personas al usar empresas intermediarias al

momento de realizar los aportes al sistema. Producto del tratamiento se evidenció que un 43% de los aportantes empezaron a realizar el pago de aportes como independientes o dejó de utilizar los servicios de la afiliadora no autorizada.

- Sensibilización a trabajadores independientes que presentan omisión recurrente: en el año 2022 se realizó una campaña que permitiera evaluar la efectividad de los distintos tipos de mensajes de sensibilización para trabajadores omisos recurrentes. Las comunicaciones fueron ajustadas en su contenido, al incluir herramientas comportamentales del proceso de toma de decisiones de los trabajadores, que los puede reorientar al correcto pago de aportes. Esto permitirá comparar en el 2023 la efectividad de este tipo de mensajes con la información de campañas persuasivas anteriores que permitan perfeccionar este proceso.
- Programa persuasivo a aproximadamente 40.000 postulantes del Programa PAEF y que después de la auditoria de la UGPP, se identificó que tienen un indicio de no cumplir con alguno de los requisitos para acceder al programa, de los cuales cerca del 28% han soportado el cumplimiento del requisito o ha realizado el reintegro de los recursos.
- Programa de sensibilización para la revisión del cumplimiento de requisitos al programa PAEF, ascendiendo a 14.000 beneficiarios del programa PAEF, el cual actualmente se encuentra en ejecución y proceso de medición de cambio de comportamiento.

**2.1.3.2 Acciones de Fiscalización.** Durante 2022 se iniciaron 2.185 procesos de fiscalización de aportes parafiscales, de los cuales 115 están dirigidos a empleadores, y 2.070 dirigidos al segmento de los trabajadores independientes. Igualmente, se realizaron 2.206 acciones de fiscalización que impactaron a 333.080 trabajadores. En el mismo periodo, se iniciaron 115 procesos sancionatorios y se remitieron para cobro 140 resoluciones sancionatorias en firme.

Respecto a los programas de apoyo del gobierno, se iniciaron 1.718 procesos y se realizaron 1.512 acciones de fiscalización.

Los Fallos de Fondo proferidos en esta vigencia fueron 1.095 y están afectando recursos por cerca de \$38.600 millones. En estos actos administrativos se están resolviendo las peticiones y aclaraciones adicionales presentadas por los aportantes en segunda instancia, a partir del estudio de las nuevas evidencias allegadas y soportes que complementan las observaciones expuestas por los aportantes. Estos procesos administrativos concluyeron la etapa gubernativa y fueron trasladados a la Subdirección de Cobranzas para continuar con la recuperación de estos recursos para el sistema.

La Dirección de Parafiscales atendió los derechos de petición presentados por los aportantes en el marco de los procesos de fiscalización y cobro de las contribuciones parafiscales. Dentro de ellos, 5.164 peticiones fueron gestionadas de acuerdo con lo previsto en la Ley 1755 del 2015, *adecuando un lenguaje claro, concreto y preciso*, y resolviendo de fondo las peticiones presentadas.

De otra parte, en atención de las solicitudes presentadas por los aportantes a través de otros canales de comunicación fueron gestionados diversos casos especiales, en los cuales la Dirección de Parafiscales emitió 108 oficios de respuesta para dar claridad a los aportantes sobre los procesos de determinación que la UGPP adelanta contra ellos.

**2.1.3.3 Cercanía al Ciudadano.** En el año 2022, la UGPP implementó nuevos servicios focalizados en prestar una atención más cercana e inclusiva para todos los ciudadanos del país.

1. *WhatsApp*. Canal de atención, desarrollado para facilitar la atención virtual, teniendo en cuenta que este medio es cada vez más utilizado por los ciudadanos y nos permite mejorar

la comunicación de manera efectiva, el cual fue implementado en el mes de marzo del año 2022. Durante ese año se realizaron 12.816 atenciones con una satisfacción del 91%, logrando así gran aceptación por parte de los ciudadanos.

2. *Apertura de SuperCADE Américas*. Se realizó la apertura de un nuevo punto de atención al público en otro sector de la ciudad de Bogotá, con el objetivo de brindar una mayor cercanía y facilidad de acceso a los ciudadanos de localidades cercanas, permitiendo una atención descentralizada.
3. *Asistente virtual (Clara)*. Canal de atención virtual, a través de un robot que resuelve inquietudes a nivel general en temas pensionales, parafiscales, programas de gobierno y canales de atención. Se atendieron por este canal 4.202 transacciones en el año 2022.
4. *Colombianos en el exterior*. Se implementó a través de la página web de la entidad una sección en donde los ciudadanos que se encuentran fuera del país pueden acceder a la información de su interés en un solo lugar, así como canales de atención facilitando el acceso a nuestros servicios. La página fue consultada 553 veces en el año 2022.
5. *Lenguaje Inclusivo*. En la página web durante el 2022, se interpretaron 4 videos informativos en lengua de señas, así como 5 videos (GIF) para facilitar la navegación de la población con discapacidad auditiva a través de la página web con este tipo de interpretación, los cuales se encuentran publicados en la página web.
6. *Intérprete de lengua de señas*. A través de nuestro canal presencial, se contrató el servicio a través de una persona experta en interpretación de lengua de señas, para la atención de los ciudadanos que presentan discapacidad auditiva y que visitan los diferentes puntos de atención y el canal video llamada, el servicio se presta en el momento de la atención de manera presencial o virtual de acuerdo con las necesidades del ciudadano.

7. *Señalética inclusiva.* Se realizó la contratación del servicio de señalética inclusiva visual, táctil, con sistema braille y con lenguaje de señas para los puntos presenciales de atención a los ciudadanos de la UGPP a nivel Nacional, dando cumplimiento a la norma NTC 6047, con el fin de mejorar la inclusión y prestación del servicio de ciudadanos con algún tipo de discapacidad, es por ello que se desarrollaron avisos para orientar a esta población en la ubicación dentro de los puntos informando ubicación de sillas de ruedas, atención prioritaria, horarios de atención, flechas de entrada y salida con las características establecidas para el entendimiento del mensaje. Servicio implementado a partir del mes de agosto de 2022.
8. *Lenguas Nativas.* A través de la página web se brinda información acerca de la entidad, sus competencias, servicios y trato digno en 5 lenguas nativas, Embera, Gunadule, Iku, Namtrik, wayunaiki. Servicio prestado a partir del mes de agosto del 2022.
9. *Guiones de atención inclusiva.* Se implementó un documento guía con protocolos de atención segmentada por tipos de discapacidad, que permite al asesor contar con una guía de manejo de esta población para brindar una atención acorde a sus necesidades, los cuales se utilizan en los canales de atención desde el mes de mayo del 2022.
10. *Consulta del estado de PQRS.* Servicio para el uso de los ciudadanos a través de la página web de la entidad el cual permite conocer estado actualizado de la petición del ciudadano, de forma ágil, oportuna y en línea, sin necesidad de contactarse con los canales de atención. Este servicio cuenta con 29.547 consultas a través de la página web.
11. *Consulta del estado del proceso Fiscalización.* Servicio implementado con el fin para que los ciudadanos puedan consultar en línea el estado de su proceso de fiscalización parafiscales.

12. *Nuevos Formularios oficina virtual.* Estos formularios le permiten al ciudadano radicar en línea sus solicitudes, sin necesidad de desplazarse a la entidad o contactar a los canales y permite mayor oportunidad en la atención.

**2.1.3.4 Campañas de Servicio.** Con el objetivo de generar mayor cercanía con los ciudadanos, dar a conocer los nuevos canales de atención, los servicios que se prestan en cada canal y como utilizarlos, se generaron las siguientes actividades:

1. *Divulgación canal WhatsApp.* Se realizó difusión por los canales de atención, 1.628 invitaciones a utilizar el servicio, enviadas por correo electrónico, banner en la página web de la entidad y redes sociales.
2. *Divulgación SuperCADE Américas.* Se remitieron 6.474 invitaciones a utilizar este nuevo punto, por mensaje de texto, por correo electrónico, guía de trámites de la alcaldía de Bogotá y redes sociales, dando a conocer la ubicación y horarios de atención para los ciudadanos.
3. *Divulgación Clara.* Se realizó campaña con piezas desarrolladas por comunicaciones para dar a conocer el canal a través de Twitter, redes sociales como Facebook, Instagram entre otras.
4. *Consulta del estado del trámite de PQRS.* Se realizó difusión del servicio a través de nuestros canales de atención, redes sociales, página, reforzado con mensajes de texto y correos electrónicos informativos a 5.300 ciudadanos.
5. *Capacitaciones en vivo a través de YouTube Live.* Se realizaron 8 charlas informativas con un total de 11.463 visualizaciones, para los ciudadanos de pensiones las cuales se

encuentran alojadas en la página web de la entidad para consulta de los ciudadanos en diversos temas.

6. *Ferias de atención al Ciudadano*. En el año 2022, se participó en ferias de servicio a nivel nacional e internacional, en donde se atendió a los ciudadanos por un canal virtual destinado para este fin y con previo agendamiento con los ciudadanos.
7. *Ferias de atención al Ciudadano con la Alcaldía Mayor de Bogotá*. En el año 2022, se participó en las ferias móviles de servicio que realiza la alcaldía de Bogotá, en 9 localidades de la ciudad, en donde atendimos a los ciudadanos de manera presencial dando a conocer la entidad, sus servicios y resolviendo inquietudes relacionadas con temas pensionales o de parafiscales

## 2.2 Marco legal

La promulgación de la Constitución Política de 1991 propició una serie de reformas políticas encaminadas a cambiar la manera como el Estado colombiano garantiza los derechos y cumple con sus deberes para con los ciudadanos. Desde el Título 1, “*De los principios fundamentales*”, en donde los constituyentes establecieron que Colombia es un Estado Social de Derecho, se sentaron las bases para propiciar los cambios en la manera en que se deben proteger “*a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*” (Constitución Política de Colombia, Artículo 2).

Con este antecedente, y como parte del proceso político de adopción de normas para cumplir con los mandatos constitucionales, en el año de 1993 se promulgó la Ley 100 de 1993, “*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*”. En

ella, el legislativo desarrolla Establece los lineamientos para proteger a las personas residentes en Colombia en temas de salud, pensión, riesgos profesionales y riesgos laborales y servicios complementarios. Este proceso implicó la creación, o la transformación, de las empresas e instituciones que existían hasta ese momento, para responder a las nuevas exigencias que proponía la Ley 100 de 1993. (Ley 100, 1993)

En el mismo sentido, la UGPP fue creada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Art. 156, Ley 1151 de 2007), como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, la cual inició operaciones en 2010 una vez establecida su estructura y planta de personal. (Ley 1151, 2007)

Sus funciones se dividen en dos grandes temas:

1. El reconocimiento y administración de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional liquidadas o en liquidación.

2. El seguimiento, determinación y cobro de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales. (Decreto 575, 2013)

Este documento busca centrarse en la consolidación, seguimiento y control del cumplimiento de las contribuciones Parafiscales.

Aún así, estos avances en normas, preocupaciones internacionales y esfuerzos institucionales no han sido suficientes, por esa razón se expidió la Ley 1502 de 2011, por la cual “se promueve la cultura en seguridad social en Colombia, se establece la semana de la seguridad

social, se implementa la jornada nacional de la seguridad social y se dictan otras disposiciones”.  
(Ley 1502, 2011)

En su artículo 1°. Declárese de interés general el estímulo, la educación, el fomento y apropiación de la cultura de la seguridad social en Colombia y, en particular, el conocimiento y divulgación de los principios, valores y estrategias en que se fundamenta la protección social. Las autoridades públicas, las organizaciones empresariales y de trabajadores, las organizaciones solidarias, las operadoras del sistema de protección social y las comunidades educativas ejecutarán en el ámbito de sus competencias acciones orientadas a la apropiación en el país de una cultura previsional y de seguridad social.

En su artículo 2, establece que: Corresponderá al Ministerio de Salud y Protección Social coordinar las acciones orientadas a la generación y asimilación de las finalidades de la cultura de la seguridad social en Colombia y al estímulo de la aplicación de una visión armónica de derechos y deberes de las personas para con el sistema de protección social.

Para dar curso a estas responsabilidades, fue expedido el Decreto 2766 de 2013 mediante el cual se reglamenta la Ley 1502 de 2011 y se crea la Comisión Intersectorial de Seguimiento a la Cultura de la Seguridad Social (CISCSS), instituida como la máxima instancia de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional para la articulación de políticas y programas que promuevan la Cultura de la Seguridad Social. En el artículo 2, parágrafo 2, del mencionado Decreto 2766, se ordena al Ministerio de Salud y Protección Social reglamentar la operatividad y funcionamiento de la CISCSS, motivo por el cual se expidió la Resolución 0034 de 2016. (Decreto 2766, 2013)

Así, El Plan de Cultura de la Seguridad Social Integral (PCSSI) es una ruta de trabajo que permite cambiar la manera cómo piensan, interactúan y se comportan los agentes, actores, instituciones, organizaciones, sectores, ciudadanía en general y demás personas e instituciones que hagan parte o se beneficien del Sistema de Seguridad Social Integral.

La evolución de las normas demuestra el esfuerzo continuo y sistemático del Estado para facilitar el proceso de conocimiento, apropiación y acceso al SSSI por parte de todas las personas que habitan el territorio nacional. Esfuerzo que va de la mano con un trabajo realizado para garantizar que los comportamientos de los usuarios y agentes, en el marco del SSSI, estén alineados con prácticas de corresponsabilidad y que puedan ayudar a hacer posible la garantía al derecho a la seguridad social y mejorar la sostenibilidad del SSSI.

El fin común de la interacción entre el Estado y la sociedad se enmarca dentro del Estado Social de Derecho, cuyo fin esencial es la satisfacción de los derechos fundamentales consignados en la Carta Política. Para cumplir con ello, tanto el Estado como los ciudadanos tenemos funciones, deberes y responsabilidades que debemos asumir. En primer lugar, se encuentra el deber asociado al pago de las obligaciones y, en segundo, aquel que permite asumir el término desde una perspectiva más amplia. Este incluye todo lo que el ciudadano debe hacer (participación y control), para ayudar a mejorar las condiciones sociales y garantizar bienestar para sí mismo y para la sociedad.

Por ende, la reconstrucción de la confianza en las instituciones del Estado, entre ellas, la UGPP, debe ser uno de los principales objetivos a futuro. Corregir las injusticias del sistema de seguridad social es solo un ingrediente de muchos que están pendientes. En este sentido, la realización de un Plan de la Cultura de la Seguridad Social en Colombia implica un gran esfuerzo pedagógico, que permita que la totalidad de los residentes en Colombia puedan obtener un

conocimiento del Sistema que les permita acceder a los derechos que se garantizan con él, así como su reconocimiento como corresponsables y solidarios con el uso adecuado de los recursos que están a disposición para la garantía y el goce de los derechos.

### **3. Método**

Se trata de una investigación de tipo descriptivo que se realizó desde un abordaje cualitativo, a través de la revisión documental de las normas, investigaciones e informes elaborados por entidades públicas, gremiales, académicas y demás personas interesadas en el tema de la seguridad social en el conjunto completo de los derechos y deberes.

Las revisiones bibliográficas tienen como fin la identificación de documentos, materiales y textos asociados con las temáticas de la Cultura de la Seguridad Social Integral, incluyendo los documentos elaborados en el marco de los convenios de cooperación internacional para la Seguridad Social.

### **4. Resultados**

Si bien todo lo descrito en la sección anterior, demuestra el interés de la UGPP por conocer la percepción de los ciudadanos frente a las gestiones que realiza La Unidad, buscando mejorar la imagen frente a los ciudadanos, y al mismo tiempo identificar los aspectos de mejora con el fin de lograr una mayor cercanía entre el ciudadano y la entidad, aún la realidad vista desde los actos administrativos que les llega a los aportantes es diferente y se aprecia en lo abultado del contenido y el tecnicismo que revela.

Una cantidad importante de ciudadanos ha manifestado que el que el contenido de los actos o informes es denso y que requieren para el lector un nivel de formación avanzado que les permita

entenderlo. Es decir, que el proceso de comprensión está directamente ligado con el lector del documento y a características y capacidades como el objetivo, interés y conocimiento previo sobre el tema que está verificando, lo que a su vez supone que se requiere de individuos activos para completar el proceso de comprensión dentro del asunto de recepción de actos administrativos.

Además, se identificó que, dadas las características de los frentes misionales de la entidad, el contenido es muy técnico y el lector no cuenta con un glosario o apartado de definiciones que faciliten o simplifiquen comprender el texto completo.

Asimismo, se estableció en una entrevista con un experto de la entidad que no existe un indicador que permita medir el grado de comprensión del contenido de los actos administrativos. La entidad formula evaluaciones dirigidas al ciudadano enfocadas a los espacios de socialización y diálogos realizados, pero no se orientan al entendimiento del contenido como tal, de documentos técnicos generados.

La entidad reconoce entre otras las siguientes cualidades que debería conservar la información de los actos administrativos; ser oportuna, veraz, de calidad, con lenguaje claro, disponible, actualizada, comprensible y completa, también, de interés para el usuario, clara, sencilla, útil e histórica y generar valor, asimismo, suficiente, entendible, verificable, de impacto, transparente y que utilice un lenguaje incluyente. Ya que esto permitiría que los usuarios entiendan y no desestimen el contenido de los actos recibidos, y así eviten o disminuyan sanciones que en la mayoría de casos generan una afectación muy importante no solo a su patrimonio sino a su vida personal y familiar.

Otro aspecto determinante, es la deficiencia en la cultura de la información en las entidades, esto entendido como la práctica permanente y sistemática de todo aquello que es susceptible de ser convertido en información. En ese sentido, los sistemas de información son herramienta

fundamental para brindarle algunas cualidades a la información como por ejemplo ser oportuna, completa, actualizada, disponible y confiable. La UGPP tiene varios sistemas que administran la información, pero es importante pensar en la interconexión de éstos de modo tal que se fortalezca la confiabilidad y oportunidad de la misma.

También se estableció que se falla al no contar con estrategias y políticas de comunicación bien definidas, por esta razón, se evidencia que las áreas de comunicación no solo deben enfocarse al manejo de medios y redes sociales sino que deben proponer las directrices de una comunicación eficiente y efectiva.

Adicionalmente, en lo que respecta al nivel de participación ciudadana, este es bajo si se tiene en cuenta el impacto de los frentes misionales (pensiones y parafiscales) que tiene la entidad en la sociedad colombiana. La participación ciudadana impacta en el proceso de seguimiento y mejora de la gestión pública, es por esto que al validar la información recogida del análisis de los informes de rendición de cuentas de la entidad estudiada durante los periodos 2011 a 2017, se estableció que es mínima la participación de la ciudadanía en lo que respecta a la rendición de cuentas, lo que dificulta identificar si son o no comprendidos los informes que se presentaron. Adicionalmente, las encuestas que fueron aplicadas por la entidad posteriores a las audiencias públicas no incluyen de manera explícita preguntas relacionadas con el entendimiento de la información que fue presentada. Por lo que no se cuenta con datos que brinden una medición real del estado de este aspecto en la entidad.

## 5. Conclusiones

Se propone tomar como referencia El Programa Cultura de la Contribución en la Escuela de la DIAN, el cual ha llegado de manera segura a transformar los espacios escolares desde las experiencias propias de los contextos, fortaleciendo una educación fiscal en el marco de las competencias ciudadanas, refuerza los valores con los que familia y escuela han venido construyendo ciudadanía, presenta la educación financiera del Estado y la recaudación de los impuestos de una manera amena, ayudando a fortalecer las competencias ciudadanas que han venido construyendo a lo largo de su formación, experiencia que ha estado permeada por la práctica educativa.

Es importante que estas experiencias e iniciativas se repliquen desde los colegios para que se empiecen a apropiar los conceptos de la seguridad social en el conjunto completo de los derechos y deberes, apropiación que incluye entender la importancia de hacer una previsión para las contingencias derivadas del trabajo y para la vejez. Se requiere que las personas desarrollen un proceso cognitivo que les permita realizar una valoración del análisis de costo beneficio respecto a estar cubiertos por los sistemas de seguridad social y una valoración de la previsión a mediano y largo plazo.

De igual forma, aunque la evasión del pago de parafiscales en Colombia se ha venido reduciendo gradualmente por la gestión de la UGPP, es importante que esta articule sus esfuerzos con el modelo pedagógico del Plan de la Cultura de la Seguridad Social en Colombia para recopilar diferente tipo de información que deba ser abordado por la cultura de la seguridad social.

En este sentido, si se diseñan y distribuyen piezas infográficas, multimedia y digitales que expliquen de manera clara y didáctica qué es, cómo funciona, cuáles servicios presta y las rutas de

acceso del SSSI, estas piezas deben ir acompañadas de un Plan de medios que permita impactar a la mayor cantidad de personas con ellas, aprovechando los medios digitales actuales.

Sin embargo, es importante recordar que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, motivo por el cual se deben seguir priorizando los enfoques diferenciales y territoriales, respetando las autonomías de los modelos educativos y culturales y adaptando el proceso de socialización de la cultura de la seguridad social a las particularidades culturales.

### Referencias

- Asociación Internacional de la Seguridad Social. (2021). Educación y cultura en seguridad social: buenas prácticas en América Latina. <https://www.issa.int/es/analysis/education-and-culture-social-security-good-practices-latin-america>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37017/S1420447\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37017/S1420447_es.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 23 de diciembre). Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 07 de agosto). Ley 397 de 1997. Se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=337>
- Congreso de la República de Colombia. (2007, 24 de julio). Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25932>
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 29 de diciembre). Ley 1502 de 2011. Por la cual se promueve la cultura en seguridad social en Colombia, se establece la semana de la seguridad social, se implementa la jornada nacional de la seguridad social y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45259>

Constitución Política de Colombia. (1991). Título 1. De los principios fundamentales.

<http://secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

Corte Constitucional. (2009, 01 de julio). Sentencia C-430/09. Seguridad Social - Servicio público de carácter obligatorio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-430-09.htm>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. (2019). Cultura de la contribución en la escuela. Manual para el maestro. <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/CulturaContribucion/Documents/Manual-para-el-maestro-mayo-2019.pdf>

La Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP. Informe de gestión 2022. [https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Informe\\_de\\_Gestion\\_2023.pdf](https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Informe_de_Gestion_2023.pdf)

MINSALUD. (2021). Plan de la Cultura de la Seguridad Social en Colombia. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/plan-cultura-seguridad-social-colombia.pdf>

Organización Internacional del Trabajo -OIT. Hechos concretos sobre la seguridad social. <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/download/socsec/pdf/socialsecurity.pdf>

Portafolio. (2016). La evasión en el sistema pensional está generando un profundo hueco fiscal. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/evasion-en-el-sistema-pensional-498353>

Presidencia de la República de Colombia. (2013, 22 de marzo). Decreto 0575 de 2013. Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52384>

Presidencia de la República de Colombia. (2013, 28 de noviembre). Decreto 2766 de 2013. Por el cual se reglamenta la Ley 1502 de 2011.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=55786>