

## **INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

### **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP VIGENCIAS 2020 A 2025**

**CGR-CDST No. 24**  
**CAT\_238\_2026\_1**  
**Junio de 2026**

**INFORME AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO  
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP  
VIGENCIAS 2020 A 2025**

Contralor General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor General de la República

Carlos Enrique Silgado Betancourt

Contralor Delegado para el Sector  
Trabajo

David Fernández Jaramillo

Directora de Vigilancia Fiscal

Ana Lucía López Muñoz

Supervisor Encargado

Carlos Antonio Trigos Vega

Líder de Auditoría

Esther Pérez Martínez

Integrantes del Equipo Auditor

Laide Stefan Quinche Loaiza  
Marian Andrea Gutiérrez Bermúdez  
María José Tobías Villalba  
Jorge Iván de Jesús García Uribe

## TABLA DE CONTENIDO

|        |                                                                                                        |    |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.     | CARTA DE CONCLUSIONES .....                                                                            | 5  |
| 1.1.   | OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....                                                                         | 6  |
| 1.1.1. | <b>Objetivo General</b> .....                                                                          | 6  |
| 1.2.   | FUENTES DE CRITERIO .....                                                                              | 6  |
| 1.3.   | ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....                                                                          | 7  |
| 1.3.1. | <b>Alcance por Objetivo Específico</b> .....                                                           | 8  |
| 1.3.2. | <b>Actividades Transversales</b> .....                                                                 | 15 |
| 1.4.   | LIMITACIONES DEL PROCESO .....                                                                         | 15 |
| 1.5.   | RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....                                                            | 15 |
| 1.6.   | CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA<br>16                                     |    |
| 1.7.   | RELACIÓN DE HALLAZGOS .....                                                                            | 16 |
| 1.8.   | PLAN DE MEJORAMIENTO .....                                                                             | 16 |
| 2.     | OBJETIVOS Y CRITERIOS .....                                                                            | 18 |
| 2.1.   | OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....                                                                            | 18 |
| 2.2.   | FUENTES Y CRITERIOS DE AUDITORÍA .....                                                                 | 18 |
| 2.2.1. | <b>Fuentes de Criterios Generales</b> .....                                                            | 19 |
| 2.2.2. | <b>Fuentes y Criterios Específicos</b> .....                                                           | 20 |
| 3.     | RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....                                                                       | 23 |
| 3.1.   | RESULTADOS DE SEGUIMIENTO - AUDITORÍAS ANTERIORES .....                                                | 23 |
| 3.2.   | RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA .....                                          | 23 |
| 3.3.   | RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 .....                                         | 23 |
| 3.3.1. | <b>Verificación de Requisitos</b> .....                                                                | 23 |
|        | Hallazgo No. 1 Verificación de Requisitos Programas PAEF y PAP (A-F-D) .....                           | 24 |
| 3.4.   | RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 .....                                         | 47 |
| 3.4.1. | <b>Suficiencia, Oportunidad y Efectividad</b> .....                                                    | 47 |
|        | Hallazgo No. 2 Informe ITRC Conciliación Bases de Datos (A-IP) .....                                   | 47 |
| 3.4.2. | <b>Gestión de la Información</b> .....                                                                 | 58 |
|        | Hallazgo No. 3 Trazabilidad de Información en Procesos de Fiscalización Programas PAEF y PAP (A) ..... | 58 |

|        |                                                                                               |    |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.5.   | RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....                                 | 66 |
| 3.5.1. | <b>Recuperación de Recursos</b> .....                                                         | 67 |
|        | Hallazgo No. 4 Resultados Acciones de Fiscalización Sobre Programas de Gobierno (A).<br>..... | 67 |
| 3.6.   | RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....                                 | 75 |
| 3.6.1. | <b>Coherencia, Articulación y Eficacia</b> .....                                              | 75 |
| 3.7.   | RESULTADOS RELACIONADOS CON LAS ACTIVIDADES TRANSVERSALES                                     | 76 |
| 3.7.1. | <b>Evaluación y Calificación del Sistema Fiscal de Control Interno</b> .....                  | 76 |
| 3.7.2. | <b>Denuncias y/o Solicitudes Ciudadanas</b> .....                                             | 77 |
| 3.7.3. | <b>Alertas DIARI</b> .....                                                                    | 77 |
| 4.     | ANEXOS.....                                                                                   | 79 |
| 4.1.   | MATRIZ DE HALLAZGOS.....                                                                      | 79 |

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

811111

Bogotá, D.C.

Doctor

**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**

Director

Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social – UGPP

[lgrisasles@ugpp.gov.co](mailto:lgrisasles@ugpp.gov.co)

[fcasanova@ugpp.gov.co](mailto:fcasanova@ugpp.gov.co)

[lramos@ugpp.gov.co](mailto:lramos@ugpp.gov.co)

Avenida el Dorado No. 69B-53 Piso 2

Bogotá D.C.

Respetado doctor Grisales:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica Nro. 022 del 31 de agosto de 2018 *“Por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento”*, la Contraloría General de la República, en adelante, CGR, realizó Auditoría de Cumplimiento sobre la gestión fiscal que realizó la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social, en adelante, UGPP, en la ejecución de los Programas de Gobierno de Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF y Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios - PAP, teniendo en cuenta las etapas de Postulación, Sensibilización, Persuasión, Fiscalización y Cobranza, desarrolladas en el proceso adelantado para las vigencias 2020 a 2025.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las validaciones de requisitos y las funciones otorgadas a la UGPP, para la Fiscalización y Cobranza de estos Programas, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios Fundamentales de Auditoría y las Directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme a lo establecido en

la Resolución Orgánica No. 022 de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>).

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales, que fueron remitidos por la UGPP.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Aplicativo del Proceso Auditor (APA), establecido para tal efecto y los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal del Sector Trabajo.

La auditoría se adelantó por parte de la Dirección de Vigilancia Fiscal Sector Trabajo y el período auditado abarcó las vigencias 2020 a 2025.

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

## 1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

### 1.1.1. Objetivo General

Emitir concepto sobre la gestión y la Fiscalización realizada por la UGPP, relacionada con el cumplimiento de los requisitos para la asignación de los recursos del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y del Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP), así como su correspondiente Cobranza en caso de incumplimiento.

## 1.2. FUENTES DE CRITERIO

Se establecieron las Fuentes de Criterio, los Criterios de evaluación y los Lineamientos y Directrices de la Contraloría Delegada del Sector Trabajo; esto, de acuerdo con lo establecido el objetivo general y los objetivos específicos, los cuales fueron objeto de verificación y evaluación en la gestión adelantada por la UGPP.

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

### 1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la presente auditoria, abarcó el informe de valoración de Riesgos de Gestión, Fraude y Corrupción suministrado por la Agencia del Inspector General de Tributos Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC, sobre los hallazgos 2, 3 y 5 con riesgo de impacto fiscal y los insumos allegados a la CGR y entregados por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI.

La auditoría comprendió la evaluación de la gestión fiscal que realizó la UGPP en la ejecución de los Programas de Gobierno de PAEF y PAP, teniendo en cuenta las etapas de Postulación, Sensibilización, Persuasión, Fiscalización y Cobranza, establecidas para el proceso adelantado y establecido para las vigencias 2020 a 2025.

La evaluación comprendió los aspectos de las validaciones de requisitos y las funciones otorgadas a la UGPP, para la Fiscalización y Cobranza de estos Programas, los soportes de la información de cada una de las muestras y el cumplimiento normativo aplicable.

Igualmente, se adelantó la evaluación del Control Fiscal Interno a la gestión de ejecución de los Programas, en desarrollo de sus funciones, a través de la comprobación de la efectividad de los controles aplicados para la mitigación de los riesgos determinados en las Etapas de Planeación, Sensibilización, Persuasión, Fiscalización y Cobranza, de forma transversal, a los procedimientos para el desarrollo del proceso de auditoría.

El universo auditado abarcó para ambos Programas la suma de \$7.15 billones ejecutados en trece ciclos para las vigencias 2020 y 2021, distribuidos de la siguiente manera: El Programa PAEF, comprendió 143.000 empresas por \$6.86 billones, mientras que el Programa PAP, incluyó 95.307 empresas por \$289.505.7 millones.

A continuación, se presenta el desglose detallado del universo:

**Tabla No. 1.**  
**Relación Universo Programas de Gobierno PAEF y PAP**  
**(Cifras en pesos colombianos)**

| PROGRAMA                      | VIGENCIA | CANTIDAD EMPRESAS BENEFICIADAS | VALOR                    |
|-------------------------------|----------|--------------------------------|--------------------------|
| PAEF                          | 2020     | 141.307                        | 5.371.873.747.000        |
|                               | 2021     | 83.519                         | 1.489.634.944.000        |
| <b>TOTAL</b>                  |          |                                | <b>6.861.508.691.000</b> |
| PAP                           | 2020     | 85.391                         | 190.035.560.000          |
|                               | 2021     | 47.702                         | 99.470.140.000           |
| <b>TOTAL</b>                  |          |                                | <b>289.505.700.000</b>   |
| <b>TOTAL, AMBOS PROGRAMAS</b> |          |                                | <b>7.151.014.391.000</b> |

Fuente: Respuesta solicitud de información con Sigedoc 2026EE0020606 del 04/02/2026 Punto 9.  
 Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Asimismo, se detalla el consolidado de las muestras seleccionadas por cada línea de auditoría:

**Tabla No. 2.**  
**Relación Consolidado Muestra Seleccionada Programas PAEF y PAP**  
**(Cifras en pesos colombianos)**

| DESCRIPCIÓN                      | VIGENCIA    | UNIVERSO VALOR            | MUESTRA VALOR             | %         |
|----------------------------------|-------------|---------------------------|---------------------------|-----------|
| Gestión UGPP                     | 2020        | 5.561.909.307.000         | 2.336.001.908.940         | 42        |
| Postulación                      | 2021        | 1.589.105.084.000         | 667.424.135.280           | 42        |
| Fiscalización                    | 2020        | 1.016.181.998.000         | 93.640.733.000            | 9         |
| beneficiarios                    | 2021        | 316.612.902.000           | 28.299.265.000            | 9         |
| Beneficios                       | 2020        | 3.193.752.127.000         | 279.623.599.000           | 9         |
| indebidamente                    | 2021        | 1.028.495.759.000         | 87.144.759.000            | 8         |
| Procesos y                       | 2020        | 5.561.909.307.000         | 5.561.909.307.000         | 100       |
| Procedimientos                   | 2021        | 1.589.105.084.000         | 1.589.105.084.000         | 100       |
| <b>TOTAL, RECURSOS A AUDITAR</b> | <b>2020</b> | <b>15.333.752.739.000</b> | <b>8.271.175.547.940</b>  | <b>54</b> |
|                                  | <b>2021</b> | <b>4.523.318.829.000</b>  | <b>2.371.973.243.280</b>  | <b>52</b> |
| <b>TOTAL GENERAL</b>             |             | <b>19.857.071.568.000</b> | <b>10.643.148.791.220</b> | <b>54</b> |

Fuente: Información proporcionada por la UGPP.  
 Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Según lo anterior, para las vigencias 2020 a 2025 se seleccionó una muestra de empresas cuyo valor total corresponde a \$10.643.148.791.220; que equivalen al 54% del universo mencionado.

### 1.3.1. Alcance por Objetivo Específico

Acto seguido, se describe el alcance de la auditoría por cada objetivo específico, así:

#### *Alcance Objetivo No. 1:*

*“Evaluar la gestión adelantada por la UGPP en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales, técnicos y operativos para la asignación de los recursos de los Programas PAEF y PAP, durante las vigencias objeto de análisis”.*

De conformidad con lo anterior, la DIARI allegó dos (2) Alertas de los Programas PAEF y PAP tal y como se detalla a continuación:

**Tabla No. 3.**  
**Relación Alertas DIARI**  
**(Cifras en pesos colombianos)**

| DETALLE UNIVERSO ALERTAS DIARI PAEF Y PAP |       |                                                                                  |               |                |
|-------------------------------------------|-------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------|
| Alerta                                    | Punto | Tipo                                                                             | Beneficiarios | Valor          |
| 3                                         | 1     | Aprobación de aporte monetario PAEF a personas naturales sin lleno de requisitos | 1336          | 11.744.037.000 |
|                                           | 2     | Aprobación de aporte monetario PAP a personas naturales sin lleno de requisitos  | 747           | 705.980.000    |



| DETALLE UNIVERSO ALERTAS DIARI PAEF Y PAP |       |                                                                                       |               |                       |
|-------------------------------------------|-------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------|
| Alerta                                    | Punto | Tipo                                                                                  | Beneficiarios | Valor                 |
| 20                                        | 1     | Presuntas agremiadoras no autorizadas de trabajadores beneficiarias del programa PAEF | 76            | 30.444.306.000        |
|                                           | 2     | Presuntas agremiadoras no autorizadas de trabajadores beneficiarias del programa PAP  | 63            | 2.829.640.000         |
|                                           | 3     | Presuntas agremiadoras no autorizadas de trabajadores beneficiarias del programa PARO | 21            | 1.395.735.000         |
| <b>Total General</b>                      |       |                                                                                       | <b>2243</b>   | <b>47.119.698.000</b> |

Fuente: Respuesta 2026IE0012111 Solicitud Alertas DIARI Programas PAEF y PAP del 10/02/2026.

Elaboró: Equipo Auditor.

De la Alerta No. 20 antes descrita, el punto tres (3), no fue objeto de revisión en la presente auditoría, toda vez que el Programa de Apoyo del Gobierno – PARO, no pertenecía o correspondía a la materia a auditar.

Respecto de los cruces de bases de datos allegados por la DIARI se tienen las siguientes:

1. Cruce Alerta No. 3 PAEF – RUES
2. Cruce Alerta No. 3 PAP – RUES
3. Cruce resultado Alerta No. 3 PAEF RUES – BDUÁ PILA
4. Cruce resultado Alerta No. 3 PAP RUES – BDUÁ PILA
5. Cruce PAEF – Confecámaras RUES
6. Cruce PAP – Confecámaras RUES
7. Cruce PAEF y PAP – Fallecidos
8. Cruce PAEF – BDUÁ PILA Nivel Aportante
9. Cruce PAP – BDUÁ PILA Nivel Aportante
10. Cruce PAEF – BDUÁ PILA Nivel Cotizante
11. Cruce PAP – BDUÁ PILA Nivel Cotizante
12. Cruce PAEF – PILA
13. Cruce PAP – PILA
14. Cruce PAEF y PAP – MinEducación
15. Cruce PAEF – MinHacienda
16. Cruce PAP – MinHacienda
17. Cruce PAEF y PAP – DIAN Formularios
18. Cruce PAEF – DIAN Fiscalización
19. Cruce PAP – DIAN Fiscalización
20. Cruce PAEF – DIAN Exógena
21. Cruce PAP – DIAN Exógena

De conformidad con lo anterior, la muestra seleccionada de los recursos asignados a los Programas PAEF y PAP representa el 42% de la población objeto de análisis.

La definición de dicha muestra se fundamentó en las Alertas identificadas respecto de la materia objeto de auditoría y en la priorización de 11 de las 26 bases de datos allegadas por la DIARI.

Con fundamento en las Alertas y los cruces de bases de datos suministrados por la DIARI, se aplicaron pruebas de doble propósito para analizar. Esto permitió verificar que cada beneficiario al que se le asignó el recurso, cumpliera con los requisitos exigibles para su respectivo derecho.

*Alcance Objetivo No. 2:*

*“Analizar la suficiencia, oportunidad y efectividad de los procedimientos de Fiscalización y control implementados por la UGPP para validar la información suministrada por los beneficiarios y detectar posibles incumplimientos en el acceso y uso de los recursos de los Programas PAEF y PAP”.*

En el ámbito del presente ejercicio de control fiscal, se proyectó la realización de un muestreo aleatorio simple, sobre 12.080 procesos de Fiscalización adelantados por la UGPP en el marco de los Programas PAEF y PAP.

A continuación, se relaciona el universo de éstos:

**Tabla No. 4.**  
**Detalle Universo Procesos de Fiscalización**  
**(Cifras en pesos colombianos)**

| DETALLE UNIVERSO PROCESOS FISCALIZACIÓN |                         |          |                   |                   |                   |
|-----------------------------------------|-------------------------|----------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Concepto                                | Número de Beneficiarios | Programa | Valor Pagado 2020 | Valor Pagado 2021 | Total             |
| Fiscalización                           | 12080                   | PAEF     | 982.569.078.000   | 297.226.502.000   | 1.279.795.580.000 |
|                                         |                         | PAP      | 33.612.920.000    | 19.386.400.000    | 52.999.320.000    |
| Total                                   |                         |          | 1.016.181.998.000 | 316.612.902.000   | 1.332.794.900.000 |

Fuente: Información reportada por la entidad con Sigedoc No. 2026EE0020606.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

El propósito del análisis muestral fue identificar la validez, consistencia y pertinencia de los procesos de Fiscalización ejecutados y determinar si dichos procedimientos cumplen con criterios de suficiencia, oportunidad y efectividad, a partir de las evidencias documentales y operativas recopiladas.

En el análisis preliminar efectuado mediante la prueba de recorrido, se observó que, la UGPP ha desarrollado un esquema de control posterior estructurado, basado en herramientas de analítica de datos —especialmente los cruces con el Formulario 350 de la DIAN—, modelos de priorización y rutas diferenciadas entre las etapas persuasiva y sancionatoria. Este diseño permitía focalizar la verificación en los universos de mayor materialidad y en beneficiarios con información disponible, alineándose con un enfoque de riesgo.

La aplicación del muestreo simple sobre los 12.080 procesos de Fiscalización permitía evaluar de manera objetiva si los controles implementados fueron suficientes, si se ejecutaron con la oportunidad requerida y si resultaron efectivos para garantizar el

adecuado uso de los recursos de los Programas PAEF y PAP. Los resultados permitirán identificar brechas operativas, limitaciones en la eficiencia administrativa y oportunidades para fortalecer el control integral sobre el acceso, verificación, seguimiento y recuperación de los recursos públicos.

Expuesto lo anterior, se relaciona la muestra seleccionada de 51 beneficiarios equivalentes al 9% del universo de la siguiente manera:

**Tabla No. 5.**  
**Detalle Muestra Procesos de Fiscalización**  
**(Cifras en pesos colombianos)**

| DETALLE MUESTRA PROCESOS FISCALIZACIÓN |                         |          |                   |                   |                 |
|----------------------------------------|-------------------------|----------|-------------------|-------------------|-----------------|
| Concepto                               | Número de Beneficiarios | Programa | Valor Pagado 2020 | Valor Pagado 2021 | Total           |
| Fiscalización                          | 51                      | PAEF     | 90.780.073.000    | 26.576.005.000    | 117.356.078.000 |
|                                        |                         | PAP      | 2.860.660.000     | 1.723.260.000     | 4.583.920.000   |
| Total                                  |                         |          | 93.640.733.000    | 28.299.265.000    | 121.939.998.000 |

**Fuente:** Información reportada por la entidad con Sigedoc No. 2026EE0020606.

**Elaboró:** Equipo Auditor CGR.

De igual forma, se realizó una revisión transversal de los casos relacionados con el hallazgo No. 5 del informe de la ITRC, para lo cual se revisó el informe No. 170700-29-2024-01-03 del 05 de junio de 2025, en la que se señalan diferencias entre las cifras consolidadas de la base de datos nivel de aportantes (Empresas) Vs. Las cifras de la base de datos cotizantes (Empleados) que recibieron beneficios del Programa PAEF. Lo anterior, con el propósito de profundizar en aquellos casos que, de acuerdo con el Informe pudieron haber tenido riesgo de impacto fiscal.

**Alcance Objetivo No. 3:**

*“Evaluar la gestión de la UGPP en la identificación, determinación oficial y recuperación de los recursos asignados indebidamente, así como en la aplicación de las acciones de Cobranza en los casos de incumplimiento de los requisitos establecidos para los Programas PAEF y PAP”.*

Del universo de Procesos de Sensibilización, Persuasión y Fiscalización con acciones de Cobranza adelantadas por la UGPP por 59.908 expedientes, se tiene lo siguiente:

**Tabla No. 6.**  
**Detalle Universo Procesos Fiscalizados con Cobranza, Persuasión y Sensibilización**  
**(Cifras en pesos colombianos)**

| DETALLE UNIVERSO PROCESOS FISCALIZACIÓN - COBRANZAS |                         |          |                   |                   |                 |
|-----------------------------------------------------|-------------------------|----------|-------------------|-------------------|-----------------|
| Concepto                                            | Número de Beneficiarios | Programa | Valor Pagado 2020 | Valor Pagado 2021 | Total           |
| Fiscalización - Cobranzas                           | 3561                    | PAEF     | 316.962.325.000   | 98.605.104.000    | 415.567.429.000 |
|                                                     |                         | PAP      | 12.852.620.000    | 8.001.840.000     | 20.854.460.000  |
| Total                                               |                         |          | 329.814.945.000   | 106.606.944.000   | 436.421.889.000 |
|                                                     |                         |          |                   |                   |                 |

| DETALLE UNIVERSO PROCESOS PERSUASIÓN      |                         |          |                   |                   |                   |
|-------------------------------------------|-------------------------|----------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Concepto                                  | Número de Beneficiarios | Programa | Valor Pagado 2020 | Valor Pagado 2021 | Total             |
| Persuasión                                | 42136                   | PAEF     | 1.996.310.014.000 | 579.906.792.000   | 2.576.216.806.000 |
|                                           |                         | PAP      | 70.522.320.000    | 38.049.000.000    | 108.571.320.000   |
| Total                                     |                         |          | 2.066.832.334.000 | 617.955.792.000   | 2.684.788.126.000 |
|                                           |                         |          |                   |                   |                   |
| DETALLE UNIVERSO PROCESOS SENSIBILIZACIÓN |                         |          |                   |                   |                   |
| Concepto                                  | Número de Beneficiarios | Programa | Valor Pagado 2020 | Valor Pagado 2021 | Total             |
| Sensibilización                           | 14211                   | PAEF     | 769.127.448.000   | 278.417.643.000   | 1.047.545.091.000 |
|                                           |                         | PAP      | 27.977.400.000    | 25.515.380.000    | 53.492.780.000    |
| Total                                     |                         |          | 797.104.848.000   | 303.933.023.000   | 1.101.037.871.000 |

Fuente: Información reportada por la entidad con Sigedoc No. 2026EE0020606.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

La competencia de la UGPP para adelantar el Proceso Sancionatorio en contra de los empleadores beneficiarios de los Programas de Gobierno que recibieron recursos sin el cumplimiento de los requisitos se estableció en el Decreto Legislativo 639 de 2020, específicamente en el parágrafo 3 del artículo 4. Posteriormente, la Ley 2155 de 2021, en su artículo 22, definió las labores de Fiscalización de la UGPP para los Programas de apoyo al empleo, en los siguientes términos:

*“Artículo 22°. (...) Para los aportantes que se identifiquen como potenciales beneficiarios de las postulaciones de julio a diciembre de 2021, el plazo comenzará a regir cuatro meses después del cierre del último ciclo de Postulación, fecha máxima para que la UGPP adelante los reprocesos y la validación de errores operativos, cuando a ello hubiere lugar. Cuando la UGPP cuente con indicios de que los recursos deben ser restituidos, total o parcialmente, podrá adelantar acciones persuasivas, conforme con la política de Cobranza que se adopte, para obtener la restitución voluntaria de dichos recursos. En caso de que los recursos no sean restituidos de manera voluntaria, la UGPP procederá con los procesos de Fiscalización correspondientes.”*

Con relación a las acciones adelantadas por la UGPP, para la recuperación de recursos asignados indebidamente, así como la aplicación de medidas de Cobranza en los casos de incumplimiento de los Programas PAEF y PAP, mediante el radicado No. 20260100000754361 del 16 de febrero de 2026, la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales - encargada del proceso de Fiscalización- remitió información consolidada sobre 12.107 expedientes objeto de Fiscalización en Programas de Gobierno.

En dicha información, se reporta el desarrollo de las siguientes actuaciones: 6.396 requerimientos de información, 5.879 pliegos de cargos, 4.738 Resoluciones Sancionatorias, 545 Autos de Archivo y 6.047 Oficios de Cierre.

Adicionalmente, la Subdirección de Cobranzas, gestionó 3.564 expedientes relacionados con Programas de Gobierno, con corte a diciembre de 2025.

Por otra parte, mediante radicado No. 20260100002379321 del 17 de marzo, la entidad remite Certificación de “Acciones de Fiscalización – Programas de Gobierno”, en la que se detallan las acciones que la entidad considera como Actuaciones de Fiscalización, el total de cada una de ellas, la cantidad de Acciones realizadas desagregadas por Programa, así como los valores recaudados por cada uno de éstos como resultado de las Actuaciones adelantadas, tal como se observa en la siguiente imagen:

**Imagen No.1**  
**Acciones de Fiscalización Realizadas por Programa**

| Acción              | Pliegos de cargos |              |                            |                           | Expedientes cerrados        | Total acciones | Total valores determinados (*) |
|---------------------|-------------------|--------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------|--------------------------------|
|                     | Programa          | Cantidad     | Valor determinado PAEF (*) | Valor determinado PAP (*) | Valor determinado otros (*) |                |                                |
| PAEF                |                   | 653          | \$ 139.103                 |                           |                             | 2.928          | \$ 139.103                     |
| PAP                 |                   | 63           |                            | \$ 241                    |                             | -              | \$ 241                         |
| PAEF-PAP            |                   | 2.244        | \$ 389.373                 | \$ 26.114                 |                             | 1.078          | \$ 415.487                     |
| PAEF-PAP-OTROS (**) |                   | 1.962        | \$ 137.887                 | \$ 9.578                  | \$ 48.458                   | 1.100          | \$ 195.923                     |
| <b>Total</b>        |                   | <b>4.922</b> | <b>\$ 666.363</b>          | <b>\$ 35.934</b>          | <b>\$ 48.458</b>            | <b>5.106</b>   | <b>\$ 750.754</b>              |

Fuente: Respuesta solicitud de información con Sigedoc No. 2026EE0052154.  
 Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Para la selección de la muestra, se aplicó un Muestreo Aleatorio Simple, dando un resultado de 84 beneficiarios, equivalentes al 9% del universo, con el fin de estimar la proporción de la población, considerando los procesos de Cobranza derivados de la Fiscalización, así como las Acciones Persuasivas y de Sensibilización adelantadas por la entidad.

De esta manera, se verificó, para cada uno de los expedientes seleccionados, la gestión de la UGPP en la recuperación de los recursos asignados indebidamente por medio de pruebas documentales. Expuesto lo anterior, se relaciona la muestra seleccionada de la siguiente manera:

**Tabla No. 7.**  
**Detalle Muestras Procesos Fiscalizados con Cobranza, Persuasión y Sensibilización**  
**(Cifras en pesos colombianos)**

| DETALLE MUESTRA PROCESOS FISCALIZACIÓN - COBRANZAS |                         |          |                   |                   |                |
|----------------------------------------------------|-------------------------|----------|-------------------|-------------------|----------------|
| Concepto                                           | Número de Beneficiarios | Programa | Valor Pagado 2020 | Valor Pagado 2021 | Total          |
| Fiscalización                                      | 37                      | PAEF     | 52.910.919.000    | 16.477.879.000    | 69.388.798.000 |
|                                                    |                         | PAP      | 1.349.040.000     | 773.960.000       | 2.123.000.000  |
| Total                                              |                         |          | 54.259.959.000    | 17.251.839.000    | 71.511.798.000 |

| DETALLE MUESTRA PROCESOS PERSUASIÓN      |                         |          |                   |                   |                 |
|------------------------------------------|-------------------------|----------|-------------------|-------------------|-----------------|
| Concepto                                 | Número de Beneficiarios | Programa | Valor Pagado 2020 | Valor Pagado 2021 | Total           |
| Persuasión                               | 29                      | PAEF     | 146.131.245.000   | 42.228.659.000    | 188.359.904.000 |
|                                          |                         | PAP      | 1.845.800.000     | 645.260.000       | 2.491.060.000   |
| Total                                    |                         |          | 147.977.045.000   | 42.873.919.000    | 190.850.964.000 |
|                                          |                         |          |                   |                   |                 |
| DETALLE MUESTRA PROCESOS SENSIBILIZACIÓN |                         |          |                   |                   |                 |
| Concepto                                 | Número de Beneficiarios | Programa | Valor Pagado 2020 | Valor Pagado 2021 | Total           |
| Sensibilización                          | 18                      | PAEF     | 76.837.915.000    | 26.736.301.000    | 103.574.216.000 |
|                                          |                         | PAP      | 548.680.000       | 282.700.000       | 831.380.000     |
| Total                                    |                         |          | 77.386.595.000    | 27.019.001.000    | 104.405.596.000 |

Fuente: Información reportada por la entidad con Sigedoc No. 2026EE0020606.

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

De igual forma, se realizó una revisión transversal de los casos relacionados con los hallazgos Nos. 2 y 3 del Informe de la ITRC, para lo cual, se revisó el informe No. 170700-29-2024-01-03 del 05 de junio de 2025, en el que se señalan posibles irregularidades en las exclusiones de población, realizadas en tres (3) Programas de Valoración y Selección de Procesos de Persuasión y Fiscalización, así como la posible omisión en el cargue de beneficiarios en el aplicativo BMP. Lo anterior, con el propósito de profundizar en aquellos casos que, de acuerdo con el Informe pudieron haber tenido riesgo de impacto fiscal.

#### *Alcance Objetivo No. 4:*

*“Verificar la coherencia, articulación y eficacia de los procesos de asignación de recursos, Fiscalización y Cobranza adelantados por la UGPP, frente al marco normativo y los mecanismos de seguimiento y control aplicables a los Programas PAEF y PAP”.*

Este objetivo se abordó de manera transversal en articulación con los objetivos Nos. 1, 2 y 3, dado que éstos contemplan los procesos que fueron verificados en cada una de las Etapas (Postulación, Sensibilización, Etapa Persuasiva y Fiscalización) y Ciclos de los Programas PAEF y PAP.

Para este objetivo específico, se verificó la coherencia, articulación y eficacia de los procesos de Asignación de Recursos, Fiscalización y Cobranza, adelantados por la UGPP, en el marco de los Programas PAEF y PAP. Esta verificación se realizó a partir de la ejecución y los resultados obtenidos en los demás objetivos de la auditoría, particularmente en las Etapas de Postulación, Fiscalización y Cobranza, con el fin de identificar la consistencia entre estos procesos, su alineación con el marco normativo aplicable y la efectividad de los mecanismos de seguimiento y control implementados.



De esta manera, se revisaron los 23 Manuales Operativos que, si bien fueron expedidos de manera general para los Programas de Gobierno, fueron analizados en cuanto a su adecuada aplicación a los Programas auditados, de acuerdo con los Ciclos de Postulación y normalidad aplicable, de acuerdo a las muestras seleccionadas en los objetivos 1, 2 y 3. Asimismo, se evaluó la aplicación de los procedimientos internos establecidos por la entidad para el desarrollo de las actividades propias de cada Área interviniente en el desarrollo de los Programas.

En este contexto, la UGPP hizo entrega de los procesos y subprocesos publicados durante la vigencia 2020 a 2025, relacionados con la Gestión del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), la Gestión del Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP) – Sector Agropecuario, y la Ejecución y Fiscalización de los Programas de Apoyo del Gobierno Nacional, para un total de 9 procesos y 16 subprocesos aplicables a dichos Programas.

### 1.3.2. Actividades Transversales

Se desarrollaron las siguientes Actividades Transversales:

- Evaluar el control fiscal interno a los procesos identificados, aplicado por la UGPP en la administración de los recursos.
- Atender las solicitudes ciudadanas e insumos que se recepcionen y estén relacionadas con el asunto a auditar.
- Atender las Alertas de la DIARI que se recepcionen y estén relacionadas con los asuntos a auditar.

### 1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

Durante el desarrollo de la presente Auditoría, no se presentaron limitaciones que afectaran el desarrollo de la misma.

### 1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

La evaluación de Control Interno Fiscal de la UGPP en cuanto a la gestión y ejecución de los Programas PAEF y PAP respecto a las distintas etapas del proceso para las vigencias 2020 a 2025, obtuvo una calificación total de 1.950 puntos en el componente del diseño y efectividad, ubicándola en el rango **“Parcialmente Adecuado”**.

No obstante, la calificación final del Control Interno, fue de 2.118 puntos, ubicándola en el rango **“Ineficiente”**. Este resultado obedece a que los controles implementados por

la UGPP no logran mitigar de forma oportuna y eficaz, la totalidad de los riesgos identificados en los procesos evaluados.

Estas deficiencias se originan por debilidades relacionadas con el otorgamiento de certificados de conformidad, respecto al cumplimiento de la normativa aplicable a los requisitos por cada respectivo Ciclo de los Programas PAEF y PAP. Asimismo, se identificaron debilidades por falta de conciliaciones en las bases de datos de Aportantes Vs. Cotizantes y fallas en los backups del paso a paso en la reconstrucción del análisis de los datos, como también la subestimación de fiscalizaciones realizadas.

## 1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

### Incumplimiento Material - con Reserva

Después de analizar los elementos de materialidad cuantitativa y cualitativa y evaluar los resultados de la calificación del control interno, se concluye que el concepto de la Auditoría de Cumplimiento a la UGPP es de "**Incumplimiento Material - con Reserva**". Se considera que la información sobre la materia controlada en la entidad auditada no cumple en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados, dado a que se configuraran en el desarrollo de la presente auditoría cuatro (4) hallazgos administrativos, uno con incidencia fiscal y disciplinaria y otro trasladado para solicitar Indagación Preliminar.

## 1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría de cumplimiento, la Contraloría General de la República determinó la constitución de cuatro (4) hallazgos administrativos, de los cuales: uno (1) presuntamente disciplinario, uno (1) se configuró con incidencia fiscal por \$10.164.572.000 y uno (1) para solicitud de Indagación Preliminar.

## 1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

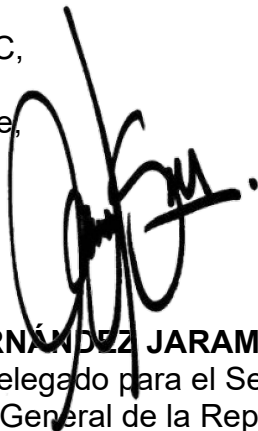
Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.



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

Bogotá, D. C,

Atentamente,



**DAVID FERNÁNDEZ JARAMILLO**  
Contralor Delegado para el Sector Trabajo  
Contraloría General de la República

*Aprobó: Ana Lucía López Muñoz – Directora de Vigilancia Fiscal para el Sector Trabajo*



*Revisó: Carlos Antonio Trigos Vega – Coordinador de Gestión, Supervisor Encargado de Auditoría*  
*Elaboró: Equipo Auditor AC UGPP*

## **2. OBJETIVOS Y CRITERIOS**

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación gestión y la Fiscalización realizada por la UGPP, con relación al cumplimiento de los requisitos para la asignación de los recursos de los Programas PAEF y PAP, fueron:

### **2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Evaluar la gestión adelantada por la UGPP en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales, técnicos y operativos para la asignación de los recursos de los Programas PAEF y PAP, durante las vigencias objeto de análisis.
2. Analizar la suficiencia, oportunidad y efectividad de los procedimientos de Fiscalización y control implementados por la UGPP para validar la información suministrada por los beneficiarios y detectar posibles incumplimientos en el acceso y uso de los recursos de los Programas PAEF y PAP.
3. Evaluar la gestión de la UGPP en la identificación, determinación oficial y recuperación de los recursos asignados indebidamente, así como en la aplicación de las acciones de Cobranza en los casos de incumplimiento de los requisitos establecidos para los Programas PAEF y PAP.
4. Verificar la coherencia, articulación y eficacia de los procesos de asignación de recursos, Fiscalización y Cobranza adelantados por la UGPP, frente al marco normativo y los mecanismos de seguimiento y control aplicables a los Programas PAEF y PAP.

### **Actividades Transversales**

1. Evaluar el control fiscal interno a los procesos identificados, aplicado por la UGPP en la administración de los recursos.
2. Atender las solicitudes ciudadanas e insumos que se recepcionen y estén relacionadas con el asunto a auditar.
3. Atender las Alertas de la DIARI que se recepcionen y estén relacionadas con los asuntos a auditar.

### **2.2. FUENTES Y CRITERIOS DE AUDITORÍA**

De acuerdo con el objetivo de la evaluación, los criterios sujetos a verificación fueron:

## 2.2.1. Fuentes de Criterios Generales

**Tabla No. 8.**  
**Fuentes y Criterios Generales**

| FUENTES                           | CRITERIOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GENERALES                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Constitución Política             | <b>“Artículos, 25, 26, 53, 54, 123, 209, 355”.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Acto Legislativo 4 del 18/09/2019 | <i>“Por el cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Ley 610 de 2000                   | <i>“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Ley 1151 de 2007                  | <i>“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. El Congreso de Colombia. <b>Artículo 156.</b> Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social”, y demás concordantes con el asunto a auditar.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Ley 1437 de 2011                  | <i>“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Ley 1474 de 2011                  | <i>“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Ley 1564 de 2012                  | <i>“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. <b>Artículos. 1. y 2.</b>”, y demás normas concordantes.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Ley 1607 de 2012                  | <i>“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. <b>Artículo 178.</b> Competencia para la determinación y el Cobranza de las contribuciones parafiscales de la protección social”, y demás concordantes con el asunto a auditar.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Ley 1952 de 2019                  | <i>“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. <b>Artículo 69.</b> Normas aplicables. El régimen disciplinario para los particulares comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos, y <b>Artículo 70.</b> Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan”.</i> |
| Ley 2094 de 2021                  | <i>“Por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Decreto 169 de 2008               | <i>“Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y Cobranza de las contribuciones parafiscales de la protección social. <b>Artículo 1º, literal b. numeral 7.</b> Ordenar a los aportantes, cuando estén obligados a llevar contabilidad, la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, particularmente de la nómina”.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Decreto 575 de 2013               | <i>“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. <b>Artículo 19. numerales 8</b> Resolver los recursos de reconsideración que sean interpuestos contra las liquidaciones oficiales que sean proferidas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones, en los términos establecidos en la ley, y <b>15</b> Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.”.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Decreto 403 de 2020               | <i>“Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

| FUENTES                                                    | CRITERIOS                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GENERALES                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Resolución Reglamentaria Orgánica 012 del 24 de marzo 2017 | "Por la cual se adoptan Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría Financiera, como instrumentos de control posterior y selectivo dentro de los parámetros de las normas internacionales de auditoría".                                    |
| Resolución Reglamentaria Orgánica 21 del 24/08/2018        | "Por la cual se establecen criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la CGR".                                                                                                                                               |
| Resolución Reglamentaria Ejecutiva 103 del 17/01/2022      | "Por la cual se adopta el Sistema Automatizado para el Proceso Auditor, APA, como herramienta informática que contempla el inicio, planeación, ejecución, informe, cierre, seguimiento y monitoreo de las actuaciones de vigilancia y control Fiscal, en la Contraloría General de la República". |

Elaboró: Equipo Auditor.

## 2.2.2. Fuentes y Criterios Específicos

**Tabla No. 9.**  
**Fuentes y Criterios Específicos**

| FUENTES                 | CRITERIOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ESPECIFICOS             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Decreto Ley 624 de 1989 | "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales. "(...) Artículo 804. Prelación en la imputación del pago. <Artículo modificado por el artículo 139 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente: "(...) Artículo 635. Determinación de la tasa de interés moratorio. "Artículo modificado por el artículo 141 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente". <b>Artículos 590.</b> Correcciones provocadas por la administración. <b>635.</b> Determinación de la tasa de interés moratorio. <b>y 670.</b> Sanción por improcedencia de las devoluciones y/o compensaciones", y demás artículos concordantes con la materia a auditar.                                                                                        |
| Ley 2060 de 2020        | "Por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal - PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP. <b>Artículos 5.</b> Modifíquese el inciso primero del artículo 3 del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los decretos legislativos 677 y 815 de 2020. <b>y 11:</b> Ampliación de plazos de Fiscalización por la unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social, UGPP y administración de información".                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Ley 2155 de 2021        | "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones. <b>Artículos 22.</b> labores de Fiscalización a cargo de la UGPP. <b>23.</b> Modifíquese el numeral 2 y el parágrafo 7 del artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020. <b>24.</b> Incentivo a la creación de nuevos empleos <b>y 25.</b> Las Cooperativas de Trabajo Asociado podrán ser beneficiarias del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF y del incentivo a la creación de nuevos empleos, cuando hayan cotizado, respecto de sus trabajadores asociados, el mes completo al Sistema de Seguridad Social Integral, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1233 de 2008, a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA (...)" Define labores de Fiscalización de la UGPP. |
| Decreto 637 de 2020     | "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Decreto 639 de 2020     | "Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020". Creación PAEF.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Decreto 677 de 2020     | "Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

| FUENTES                                              | CRITERIOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ESPECIFICOS                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                      | <i>marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020". Modifica el Decreto 639 de 2020.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Decreto 770 de 2020                                  | <i>"Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020". Crea el PAP.</i>                                                                                                             |
| Decreto 815 de 2020                                  | <i>"Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020". Beneficiarios PAEF.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Decreto 2445 de 2022                                 | <i>"Por el cual se crean unos empleos temporales en la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP" (...) Que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) presentó el estudio técnico de que trata el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto 1083 de 2015, para efectos de crear la planta temporal, el cual obtuvo concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública (...).</i> |
| Resolución No. 650 de 2022 (UGPP)                    | <i>"Por la cual se adopta la política de Cobranza y los parámetros para adelantar las labores de Fiscalización por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) a los beneficiarios del Programa de Apoyo a las Empresas Afectadas por el Paro Nacional- Artículo 26 Ley 2155 de 2021".</i>                                                                                                                                                                                                                                           |
| Resolución No. 1129 de 2020 (Ministerio de Hacienda) | <i>"Por medio de la cual se define la metodología de cálculo de la disminución en ingresos de los beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal – PAEF, los plazos de Postulación, los mecanismos de dispersión, y se dictan otras disposiciones".</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Resolución No. 1145 de 2021 (UGPP)                   | <i>"Por la cual se define y adopta la política de Cobranza y los parámetros para adelantar las labores persuasivas y de Fiscalización por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a los beneficiarios de los Programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP)".</i>                                                                                                                                                                                                                 |
| Resolución No. 1323 de 2022 (UGPP)                   | <i>"Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 1145 del 8 de noviembre de 2021".</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Resolución No. 1361 de 2020 (Ministerio de Hacienda) | <i>"Por medio de la cual se determina el método a utilizar para el cálculo de la disminución en ingresos de los beneficiarios, el proceso y las condiciones a las cuales deben sujetarse las entidades financieras involucradas, la UGPP y en general todos los actores que participen en el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios -PAP, incluidos los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y el pago de los aportes, y se dictan otras disposiciones".</i>                                                                                                    |
| Resolución No. 1610 de 2022 (Ministerio de Hacienda) | <i>"Por medio de la cual se modifica la Resolución 2162 de 2020 del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), la Resolución 1361 de 2020 del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP) y la Resolución 2474 de 2021 del Apoyo a las Empresas Afectadas por el Paro Nacional (AEAP), para ajustar los procedimientos de restitución de los tres Programas habiendo finalizado los giros ordinarios de los mismos".</i>                                                                                                                                                                   |
| Resolución No. 2162 de 2020 (Ministerio de Hacienda) | <i>"Por medio de la cual se subroga la Resolución número 1129 del 20 de mayo de 2020 y sus modificaciones que definieron la metodología de cálculo de la disminución en Ingresos de los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

| FUENTES                                                       | CRITERIOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ESPECIFICOS                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                               | <i>Formal (PAEF), los plazos de Postulación, los mecanismos de dispersión, y se dictan otras disposiciones”.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Manuales Operativos Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF- | Expedidos por MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO UNIDAD DE GESTIÓN DE PENSIONES Y PARAFISCALES –UGPP.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Manuales internos                                             | PF-PRO-006, PF-PRO-007, PF-PRO-008, PF-SUB-056, PF-SUB-057, PF-SUB-058, PF-INS- 039, PF-SUB-004, PF-INS-036 con todas las versiones aplicadas en las vigencias auditadas.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Sentencia C-459 de 2020 Corte Constitucional                  | “ <b>RESUELVE</b><br><b>SEGUNDO.</b> Declarar <b>CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE</b> el artículo 1° del Decreto Legislativo 677 de 2020, en cuanto modificó el numeral 1° del artículo 2° del Decreto Legislativo 639 de 2020, en el entendido que se refiere a los beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF constituidos antes del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. |
| Circular Externa 005 de 2020 UGPP                             | “Formulario Estandarizado para la Postulación al Programa de Apoyo al Empleo Formal PAEF - Ley 2060 del 22 de octubre de 2020”.<br>“Manifestación del cumplimiento de requisitos.<br>CUM2: Fue constituida antes del 6 de mayo de 2020. Para personas naturales que deben estar inscritas en el registro mercantil, tome como referencia la fecha de inscripción.”                                                                                             |
| Requerimientos                                                | Las Reglas de Negocio y Especificaciones Técnicas, representadas en los Documentos de Requerimiento de Procesamiento de Datos concertados entre las áreas funcionales y la Dirección de Tecnologías de la Información (TI) de la UGPP para las vigencias 2020 y 2021.                                                                                                                                                                                          |

**Elaboró:** Equipo Auditor.



### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. RESULTADOS DE SEGUIMIENTO - AUDITORÍAS ANTERIORES

No se encuentran antecedentes de auditoría, teniendo en cuenta que el objetivo de la auditoría es un tema en específico con relación a con el cumplimiento de los requisitos para la asignación de los recursos de los Programas PAEF y PAP y su respectiva Fiscalización; por tanto, es la primer auditoría que se realiza a la UGPP frente a este tema.

#### 3.2. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

La Contraloría General de la República efectuó Auditoría de Cumplimiento sobre la ejecución de los Programas de Gobierno de PAEF y PAP, teniendo en cuenta las Etapas de Postulación, Sensibilización, Persuasión, Fiscalización y Cobranza en el Proceso adelantado para las vigencias 2020 a 2025.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos, acorde con cada uno de los objetivos planteados por la CGR:

#### 3.3. RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

| <b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1.</b>                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Evaluar la gestión adelantada por la UGPP en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales, técnicos y operativos para la asignación de los recursos de los Programas PAEF y PAP, durante las vigencias objeto de análisis.</i> |

##### 3.3.1. Verificación de Requisitos

Se evaluaron las muestras mediante el análisis y revisión de los requisitos de los certificados de conformidad otorgados durante los ciclos habilitados para los Programas PAEF y PAP; asimismo, se examinó la gestión realizada por la UGPP respecto del cumplimiento y la validación de derechos de los beneficiarios, según correspondió.

Adicionalmente, se verificaron los cruces de bases de datos y Alertas emitidas por la DIARI, lo cual permitió identificar debilidades significativas en los controles establecidos para la validación de los requisitos exigibles por la normativa.

Entre las situaciones observadas se encuentran; conformes otorgados en los Programas de PAEF y PAP a beneficiarios con matrícula cancelada antes y durante las fechas establecidas para la Postulación a los respectivos ciclos; también, conformes otorgados a beneficiario con matrícula renovada después de las fechas establecidas para la Postulación; conformes a beneficiarios que presentan registro de matrícula

mercantil posterior a las fechas límites permitidas en la norma que son (01/01/2020 y 6/5/2020) para los respectivos ciclos; conformes a empresas que no cumplen con la calidad de ser empleadores reales; además, se evidenció asignación de conformes a empresas de personas naturales cuyos empleados reportados en la PILA son menores al permitido en la norma que son (3); así como también dar certificados de conformidad a beneficiarios del PAEF que presentan cotizantes fallecidos antes y durante las fechas de Postulación.

Como resultado de la evaluación adelantada, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgo de auditoría:

### **Hallazgo No. 1 Verificación de Requisitos Programas PAEF y PAP<sup>3</sup> (A-F-D)**

La gestión realizada por la UGPP para verificar los requisitos de Postulación a los Programas de Gobierno PAEF (Apoyo a nómina) y PAP (Apoyo a Prima), se estructuró a partir de las normas expedidas durante la emergencia sanitaria presentada en la vigencia 2020, así como de los respectivos manuales operativos y procedimientos. Estas herramientas permitieron garantizar que los beneficiarios de estos subsidios cumplieran los requisitos reglados para cada uno de los ciclos existentes y dentro de los tiempos establecidos. En consecuencia, se presentan los siguientes criterios:

LEY 610 2000

*“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.*

**“Artículo 3. Gestión fiscal.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

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

---

<sup>3</sup> Código APA CGR: COH\_5652\_2026-1-AU-CU.



*gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.*

## LEY 1952 DE 2019

*“Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.*

**“Artículo 69. Normas Aplicables.** El régimen disciplinario para los particulares comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos.

**Artículo 70. Sujetos Disciplinables.** El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.”

*“[...]*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.*

## DECRETO 639 DE 2020

*“Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.*

**“Artículo 2. Beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF.** Podrán ser beneficiarios del PAEF las personas jurídicas que cumplan con los siguientes requisitos:

1. *Hayan sido constituidas antes del 1° de enero de 2020.*
2. *Cuenten con un registro mercantil que haya sido renovado por lo menos en el año 2019. Este requisito únicamente aplica para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores.*

*[...].*

**Artículo 3. Cuantía del aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).** La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente.

**Parágrafo 1.** Para efectos de este decreto, se entenderá que el número de empleados corresponde al menor valor entre: (i) el número de empleados reportados en la Planilla

*Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicho beneficiario, o (ii) el número al que hace referencia el numeral 3.1 del artículo 4° de este Decreto Legislativo, esto es, el número de trabajadores que el beneficiario manifiesta planea proteger y para los cuales requiere el aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) por el mes correspondiente.*

**Parágrafo 2.** *Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario cotiza al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo mensual legal vigente, y a los cuales, en el mes de Postulación, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN)”.*

## DECRETO 677 DE 2020

*“Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”. Vigente del: 19/05/2020 y hasta el: 03/06/2020 Aplicable al ciclo 1 de PAEF.*

**“Artículo 1.** *Modifíquese el artículo 2 del Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, el cual quedará así:*

*«ARTÍCULO 2. Beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF. Podrán ser beneficiarios del PAEF las personas jurídicas, personas naturales, consorcios y uniones temporales que cumplan con los siguientes requisitos:*

- 1. Hayan sido constituidos antes del 1° de enero de 2020.*
- 2. Cuenten con una inscripción en el registro mercantil. En todo caso, esta inscripción deberá haber sido realizada o renovada por lo menos en el año 2019.*

*[...]*

**PARÁGRAFO 6.** *En el caso de personas naturales, para efectos del cumplimiento del requisito establecido en el numeral 1 del presente artículo, se tomará como referencia la fecha de inscripción en el registro mercantil.*

**PARÁGRAFO 7.** *No podrán acceder a este Programa las personas naturales que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:*

- 1. Tengan menos de tres (3) empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicha persona natural, entendiéndose por empleados aquellos descritos en el parágrafo 2 del artículo 3 del presente Decreto Legislativo».*

**Artículo 2.** *Modifíquese el artículo 3 del Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, el cual quedará así:*

*«ARTÍCULO 3. Cuantía del aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF. La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente.*

*PARÁGRAFO 1. Para efectos de este Decreto Legislativo, se entenderá que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes inmediatamente anterior al de la Postulación a cargo de dicho beneficiario.*

*PARÁGRAFO 2. Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario haya cotizado, el mes completo, al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo mensual legal vigente, y a los cuales, en el mes inmediatamente anterior al de Postulación, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN).*

*Para efectos de la verificación de los trabajadores correspondientes al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 de que trata el inciso segundo del párrafo 1 de este artículo, bastará con que hayan sido incluidos en la Planilla PILA correspondiente sin tener en cuenta los criterios establecidos en el primer inciso de este párrafo. No obstante, sólo serán tenidas en cuenta las planillas presentadas antes del 9 de mayo de 2020»”.*

## DECRETO 815 DE 2020

*“Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. Vigente del: 04/06/2020 y hasta el: 21/10/2020 Aplicable a los ciclos 2 al 4 del PAEF.*

**“Artículo 2.** *Modifíquese el artículo 2 del Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, modificado por el Decreto Legislativo 677 del 19 de mayo de 2020, el cual quedará así así:*

*«ARTÍCULO 2. Beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF. Podrán ser beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF las personas jurídicas, personas naturales, consorcios y uniones temporales que cumplan con los siguientes requisitos:*

*1. Hayan sido constituidos antes del 1° de enero de 2020.*

*2. Cuenten con una inscripción en el registro mercantil. En todo caso, esta inscripción deberá haber sido realizada o renovada por lo menos en el año 2019.*

*PARÁGRAFO 6. En el caso de personas naturales, para efectos del cumplimiento del requisito establecido en el numeral 1 del presente artículo, se tomará como referencia la fecha de inscripción en el registro mercantil.*

*PARÁGRAFO 7. No podrán acceder a este Programa las personas naturales que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:*

*1. Tengan menos de tres (3) empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA- correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicha persona natural, entendiéndose por empleados aquellos descritos en el parágrafo 2 del artículo 3 del presente Decreto Legislativo».*

## **DECRETO 770 DE 2020**

*"Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020". Vigente del: 03/06/2020 y hasta el: 21/10/2020 Aplicable al pago de junio del PAP.*

**"Artículo 8. Beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP).** Podrán ser beneficiarios del PAP las personas jurídicas, personas naturales, consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos que cumplan los siguientes requisitos:

- 1. Que hayan sido constituidos antes del 1 de enero de 2020.*
- 2. Que cuenten con una inscripción en el registro mercantil. En todo caso esta inscripción deberá haber sido realizada o renovada por lo menos en el año 2019.*

[...]

**Parágrafo 6.** *En el caso de personas naturales, para efectos del cumplimiento del requisito establecido en el numeral 1 del presente artículo, se tomará como referencia la fecha de inscripción en el registro mercantil.*

**Parágrafo 7.** *No podrán acceder a este Programa las personas naturales que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:*

- 1. Que tengan menos de tres (3) empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicha persona natural, entendiéndose por empleados aquellos descritos en el parágrafo 10 del presente artículo.*

[...]

**Parágrafo 10.** *Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario haya cotizado al Sistema General de*

*Seguridad Social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA, con un ingreso base de cotización desde un salario mínimo mensual legal vigente hasta un millón de pesos (\$1.000.000)”.*

## LEY 2060 DE 2020

*“Por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal - PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP”. Vigente del: 22/10/2020 y hasta el: 13/09/2021 Aplicable a los ciclos 5 al 11 del PAEF y al pago de diciembre del PAP.*

**“Artículo 3.** *Modifíquese el párrafo 1 del artículo 3 del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los decretos legislativos 677 y 815 de 2020, el cual quedará así:*

*«PARÁGRAFO 1. Para efectos de este Decreto Legislativo, se entenderá que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes inmediatamente anterior al de la Postulación a cargo de dicho beneficiario.*

*En ningún caso el número de empleados que se tenga en cuenta para determinar la cuantía del aporte estatal podrá ser superior al número de trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicho beneficiario»”.*

## SENTENCIA C-459 DE 2020 CORTE CONSTITUCIONAL

**“RESUELVE**

**[...]**

**SEGUNDO.** *Declarar CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE el artículo 1º del Decreto Legislativo 677 de 2020, en cuanto modificó el numeral 1º del artículo 2º del Decreto Legislativo 639 de 2020, en el entendido que se refiere a los beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF constituidos antes del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.*

## CIRCULAR EXTERNA 005 DE 2020 UGPP

*“Formulario Estandarizado para la Postulación al Programa de Apoyo al Empleo Formal PAEF - Ley 2060 del 22 de octubre de 2020”.*

*“Manifestación del cumplimiento de requisitos*

*CUM2: Fue constituida antes del 6 de mayo de 2020. Para personas naturales que deben estar inscritas en el registro mercantil, tome como referencia la fecha de inscripción.”*

## MANUAL OPERATIVO PAEF – MINISTERIO DE HACIENDA SEPTIEMBRE 2020

### *“1. Recepción de las postulaciones por parte de las entidades financieras*

*Los interesados en acceder al PAEF deberán acercarse a la entidad financiera de su preferencia, en las siguientes fechas y diligenciar y entregar los siguientes formatos y documentos:*

#### *Cronograma de recepción de postulaciones en las entidades financieras*

- *Mayo: del 22 al 29 de mayo.*
- *Junio: del 12 al 19 de junio.*
- *Julio: del 13 al 21 de julio.*
- *Agosto: del 6 al 20 de agosto.*

#### *Punto 2, numeral 2 literales:*

- a. Registro mercantil. Esta inscripción deberá haber sido realizada por lo menos en el año 2019. En caso de ser una persona natural la inscripción en el registro mercantil debe haber sido realizada antes del 1º de enero de 2020.*
- b. En caso de ser una persona jurídica, que la misma haya sido constituida antes del 1º de enero de 2020.*

### *3. Verificación de la información por parte de la UGPP*

*La UGPP deberá realizar las siguientes verificaciones de la información de los solicitantes y remitir a las entidades financieras el resultado de estas, discriminando el número de empleados y el monto del aporte teniendo en cuenta la diferenciación de valor conforme lo dispuesto por la Resolución 2162 de 2020.*

#### *Documentos verificados por la UGPP*

*1. Registro mercantil. Esta inscripción deberá haber sido realizada lo menos en el año 2019. En caso de ser una persona natural la inscripción en el registro mercantil debe haber sido realizada antes del 1º de enero de 2020. La renovación del registro mercantil debe tener como fecha máxima la fecha límite de Postulación del Programa ante las entidades financieras en cada uno de los meses.*

*[...]*

*6. En el caso de personas naturales se verificará que el postulante tiene al menos 3 empleados que cumplen los requisitos;*

*7. En todos los casos, los empleados a ser considerados serán aquellos con un IBC por lo menos de 1 SMMLV; a los que se les cotizó el mes completo y que el empleado no se encuentre en licencia no remunerada o con el contrato de trabajo suspendido”.*

**MANUAL OPERATIVO PAEF – MINISTERIO DE HACIENDA SEPTIEMBRE, OCTUBRE Y NOVIEMBRE 2020**



#### *“Cronograma del Proceso*

- *Fase: Postulaciones*
- *Fecha: Desde 19-nov-20 Hasta 26-nov-20*
- *Descripción: Empresas podrán radicar las postulaciones de los meses de septiembre, octubre y noviembre, para lo cual deberán diligenciar un formulario por cada mes y cumplir con los requisitos del programa en cada Postulación.*

#### *Punto 2, numeral 2 literales:*

- a. Registro mercantil. Esta inscripción, para los casos que aplique, deberá haber sido realizada por lo menos en el año 2019 y en todo caso antes del 6 de mayo de 2020.*
- b. En caso de ser una persona jurídica, que la empresa o sociedad haya sido constituida antes del 6 de mayo de 2020.*

#### *Punto 3, numeral 1:*

*Registro mercantil. Esta inscripción, en caso de que aplique, deberá haber sido realizada al menos en el año 2019 y en todo caso antes del 6 de mayo de 2020. La renovación del registro mercantil debe tener como fecha máxima la fecha límite de Postulación del Programa ante las entidades financieras en cada uno de los meses.”*

#### *3. Verificación de la información por parte de la UGPP*

*La UGPP deberá realizar las siguientes verificaciones de la información de los solicitantes y remitir a las entidades financieras el resultado de estas, discriminando el número de empleados y el monto del aporte teniendo en cuenta la diferenciación de valor conforme lo dispuesto por la Resolución 2162 de 2020.*

#### *Documentos verificados por la UGPP*

*1. Registro mercantil. Esta inscripción, en caso de que aplique, deberá haber sido realizada al menos en el año 2019 y en todo caso antes del 6 de mayo de 2020. La renovación del registro mercantil debe tener como fecha máxima la fecha límite de Postulación del Programa ante las entidades financieras en cada uno de los meses.*

*11. En el caso de personas naturales se verificará que el postulante tiene al menos 3 empleados que cumplen los requisitos.*

*12. En todos los casos, los empleados a ser considerados serán aquellos con un IBC por lo menos de un (1) SMMLV; a los que se les cotizó el mes completo y que el empleado no se encuentre en licencia no remunerada o con el contrato de trabajo suspendido”.*

## **MANUAL OPERATIVO PAEF – MINISTERIO DE HACIENDA DICIEMBRE 2020 Y ENERO 2021**

#### *“Cronograma del Proceso*



*A continuación, se presenta el cronograma de los procesos de PAEF que se adelantarán en el mes de enero 2021. Se habilitan las postulaciones de diciembre 2020 y enero 2021, y se abre la ventana de subsanación de errores operativos y procesos de auditoría de la UGPP. Frente a este último se indican las fechas del proceso, pero el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitirá un manual operativo exclusivo para tal fin.*

- *Fase: Postulaciones*
- *Fecha: Desde 7-ene-21 Hasta 18-ene-21*
- *Descripción: Empresas podrán radicar las postulaciones de los meses de diciembre 2020, y enero 2021, para lo cual deberán diligenciar un formulario por cada mes y cumplir con los requisitos del programa en cada Postulación.*

Punto 2, numeral 2 literales:

- a. Registro mercantil. Esta inscripción, en caso de que aplique, deberá haber sido realizada antes del 6 de mayo de 2020 y renovada por lo menos en 2019 y hasta la fecha máxima de Postulación.*
- b. En caso de ser una persona jurídica, que la empresa o sociedad haya sido constituida antes del 6 de mayo de 2020.*

### *3. Verificación de la información por parte de la UGPP*

*La UGPP deberá realizar las siguientes verificaciones de la información de los solicitantes y remitir a las entidades financieras el resultado de estas, discriminando el número de empleados y el monto del aporte teniendo en cuenta la diferenciación de valor conforme lo dispuesto por la Resolución 2162 de 2020.*

#### *Documentos verificados por la UGPP*

- 1. Registro mercantil. Esta inscripción, en caso de que aplique, deberá haber sido realizada antes del 6 de mayo de 2020 y renovada por lo menos en 2019 y hasta la fecha máxima de Postulación.*

*[...]*

- 11. En el caso de personas naturales se verificará que el postulante tiene al menos 3 empleados que cumplen los requisitos.*

- 12. En todos los casos, los empleados a ser considerados serán aquellos con un IBC por lo menos de un (1) SMMLV; a los que se les cotizó el mes completo y que el empleado no se encuentre en licencia no remunerada o con el contrato de trabajo suspendido”.*

## MANUAL OPERATIVO PAEF – MINISTERIO DE HACIENDA FEBRERO 2021

### *“Cronograma del Proceso*

*A continuación, se presenta el cronograma para la Postulación del mes de febrero 2021 del PAEF.*

*[...]*

- *Fase: Postulaciones*
- *Fecha: Desde 8-feb-21 Hasta 17-feb-21*
- *Descripción: Personas naturales y empresas podrán radicar la Postulación del mes de febrero 2021. [...]. En todos los casos se deberá diligenciar un formulario por cada mes (según corresponda) y se deberá cumplir con los requisitos del programa en cada Postulación.*

Punto 2, numeral 2 literales:

- a. Registro mercantil. Esta inscripción, en caso de que aplique, deberá haber sido realizada antes del 6 de mayo de 2020 y renovada por lo menos en 2019 y hasta la fecha máxima de Postulación.*
- b. En caso de ser una persona jurídica, que la empresa o sociedad haya sido constituida antes del 6 de mayo de 2020.*

### *3. Verificación de la información por parte de la UGPP*

*La UGPP deberá realizar las siguientes verificaciones de la información de los solicitantes y remitir a las entidades financieras el resultado de estas, discriminando el número de empleados y el monto del aporte teniendo en cuenta la diferenciación de valor conforme lo dispuesto por la Resolución 2162 de 2020 y la respectiva actualización definida en el presente manual conforme a la autorización prevista en el parágrafo 2 del artículo 1 de dicha resolución.*

*Documentos verificados por la UGPP*

- 1. Registro mercantil. Esta inscripción, en caso de que aplique, deberá haber sido realizada antes del 6 de mayo de 2020 y renovada por lo menos en 2019 y hasta la fecha máxima de Postulación.*

*[...]*

- 11. En el caso de personas naturales se verificará que el postulante tiene al menos 3 empleados que cumplen los requisitos.*

- 12. En todos los casos, los empleados a ser considerados serán aquellos con un IBC por lo menos de un (1) SMMLV; a los que se les cotizó el mes completo y que el empleado no se encuentre en licencia no remunerada o con el contrato de trabajo suspendido”.*

**MANUAL OPERATIVO PAEF – MINISTERIO DE HACIENDA MARZO 2021**

*“Cronograma del Proceso*

*A continuación, se presenta el cronograma para la Postulación del mes de marzo 2021 del PAEF. Así mismo, se presenta de manera informativa las fechas para el proceso del Programa de Apoyo*

*a la Prima –PAP; no obstante, para este programa se emitirá un manual operativo independiente.*

- *Fase: Postulaciones*
- *Fecha: Desde 9-mar-21 Hasta 17-mar-21*
- *Descripción: Personas naturales y empresas podrán radicar la Postulación del mes de marzo 2021 del PAEF de forma simultánea con la Postulación al PAP. De acuerdo a su preferencia y en un único formulario, los postulantes deberán marcar solo 1 de las siguientes 3 opciones: solo PAEF; PAEF+PAP; o sólo PAP.*

Punto 2, numeral 2 literales:

- a. Registro mercantil. Esta inscripción, en caso de que aplique, deberá haber sido realizada antes del 6 de mayo de 2020 y renovada por lo menos en 2019 y hasta la fecha máxima de Postulación.*
- b. En caso de ser una persona jurídica, que la empresa o sociedad haya sido constituida antes del 6 de mayo de 2020.*

### *3. Verificación de la información por parte de la UGPP*

*La UGPP deberá realizar las siguientes verificaciones de la información de los solicitantes y remitir a las entidades financieras el resultado de estas, discriminando el número de empleados y el monto del aporte teniendo en cuenta la diferenciación de valor conforme lo dispuesto por la Resolución 2162 de 2020 y la respectiva actualización definida en el presente manual conforme a la autorización prevista en el parágrafo 2 del artículo 1 de dicha resolución.*

#### *Documentos verificados por la UGPP*

*1. Registro mercantil. Esta inscripción, en caso de que aplique, deberá haber sido realizada antes del 6 de mayo de 2020 y renovada por lo menos en 2019 y hasta la fecha máxima de Postulación.*

*[...]*

*11. En el caso de personas naturales se verificará que el postulante tiene al menos 3 empleados que cumplen los requisitos.*

*12. En todos los casos, los empleados a ser considerados serán aquellos con un IBC por lo menos de un (1) SMMLV; a los que se les cotizó el mes completo y que el empleado no se encuentre en licencia no remunerada o con el contrato de trabajo suspendido”.*

## **MANUAL OPERATIVO PAP – MINISTERIO DE HACIENDA JUNIO 2020**

*“1. Recepción de las postulaciones por parte de las entidades financieras*

[...]

*La solicitud del aporte estatal para el pago de la prima de servicios del PAP, será recibida por las entidades financieras durante el mismo periodo de Postulación al PAEF del mes de julio, es decir, desde el 13 hasta el 21 de julio de 2020.*

Punto 2, numeral 2 literales:

- a. Registro mercantil. Esta inscripción deberá haber sido realizada por lo menos en el año 2019. En caso de ser una persona natural la inscripción en el registro mercantil debe haber sido realizada antes del 1º de enero de 2020.*
- b. En caso de ser una persona jurídica, que la misma haya sido constituida antes del 1º de enero de 2020”.*

## MANUAL OPERATIVO PAP – MINISTERIO DE HACIENDA DICIEMBRE 2020

*“1. Recepción de las postulaciones por parte de las entidades financieras*

[...]

*La solicitud del aporte estatal para el pago de la prima de servicios del PAP, será recibida por las entidades financieras durante el mismo periodo de Postulación al PAEF del mes de marzo, es decir, desde el 9 hasta el 17 de marzo de 2021.*

Punto 2, numeral 2 literales:

- a. Registro mercantil. Esta inscripción deberá haber sido realizada por lo menos en el año 2019. En caso de ser una persona natural la inscripción en el registro mercantil debe haber sido realizada antes del 1º de enero de 2020.*
- b. En caso de ser una persona jurídica, que la misma haya sido constituida antes del 1º de enero de 2020”.*

Adicionalmente, hacen parte integral de los Criterios de lo observado, las Reglas de Negocio y Especificaciones Técnicas, representadas en los Documentos de Requerimiento de Procesamiento de Datos concertados entre las Áreas Funcionales y la Dirección de Tecnologías de la Información (TI) de la UGPP para las vigencias 2020 y 2021. Dichos instrumentos técnicos, que definían los parámetros lógicos, filtros de seguridad y algoritmos de validación automatizada que debían ejecutarse de forma mandatoria sobre las bases de datos de los postulantes, sufrieron modificaciones sucesivas conforme a la evolución normativa de la emergencia sanitaria, siendo de obligatorio cumplimiento para la entidad en cada proceso de liquidación y cruce de información.

En desarrollo del procedimiento de auditoría, se solicitó a la UGPP, allegar la base de datos del universo de certificados de conformidad otorgados durante las vigencias 2020 y 2021 para los Programas de Gobierno PAEF y PAP. Posteriormente, se requirió a la

Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) de la CGR, la validación de estos certificados expedidos, frente a variables como el Registro Mercantil en las Cámaras de Comercio, la presentación de planillas de seguridad social mediante la PILA, la identificación de empleados fallecidos dentro de las fechas de ejecución de los Programas y la detección de empresas que no ostentaban la calidad de empleadores.

Con base en la información recibida y considerando las modificaciones normativas aplicables a cada ciclo, la CGR aplicó filtros técnicos y revisiones detalladas, uno a uno, de los registros, lo que permitió consolidar una relación de beneficiarios que figuraban con incumplimientos a los requisitos exigidos para acceder a estos beneficios.

Del análisis efectuado, se excluyeron los beneficiarios que registraron cumplimiento de requisitos conforme a los cambios en la norma y plazos establecidos para cada Ciclo, por corresponder a certificados expedidos viablemente. Sin embargo, se evidenció que, la UGPP otorgó Certificados de Conformidad a 2.846 empresas que no cumplían con las condiciones legales, asociados a 27.268 cotizantes por \$10.164.572.000.

En el siguiente cuadro se discrimina el valor de los incumplimientos detectados por cada Programa y requisito:

**Tabla No. 10.**  
**Consolidado de Incumplimiento de Requisitos PAEF y PAP**  
**vigencias 2020 y 2021**  
**(Cifras en pesos colombianos)**

| PROGRAMA              | REQUISITOS                           | EMPRESAS     | COTIZANTES    | VALOR                 |
|-----------------------|--------------------------------------|--------------|---------------|-----------------------|
| PAEF                  | Registro (Cámara de Comercio)        | 159          | 3.849         | 1.470.347.000         |
|                       | Sin calidad de empleador             | 9            | 4.654         | 1.764.060.000         |
|                       | Planillas de Seguridad Social (PILA) | 544          | 13.914        | 5.377.128.000         |
|                       | Empleados Fallecidos (Registraduría) | 1.655        | 1.909         | 905.797.000           |
| <b>Subtotal PAEF</b>  |                                      | <b>2.367</b> | <b>24.326</b> | <b>9.517.332.000</b>  |
| PAP                   | Matricula (Cámara de Comercio)       | 96           | 699           | 153.780.000           |
|                       | Sin calidad de empleador             | 4            | 101           | 22.220.000            |
|                       | Planillas de Seguridad Social (PILA) | 379          | 2.142         | 471.240.000           |
| <b>Subtotal PAP</b>   |                                      | <b>479</b>   | <b>2.942</b>  | <b>647.240.000</b>    |
| <b>Total, General</b> |                                      | <b>2.846</b> | <b>27.268</b> | <b>10.164.572.000</b> |

Elaborado: Equipo Auditor – CGR, Resultado de los análisis de bases de datos y Alertas DIARI.

Las inconsistencias cuantitativas y cualitativas detalladas en la tabla anterior, corresponden al resultado de la aplicación de técnicas analíticas de auditoría y cruces masivos automatizados, sobre la base de datos del universo oficial remitida por la UGPP y las plataformas de información integradas por la DIARI.

Toda vez que dicha información proviene de registros públicos oficiales amparados por la presunción de veracidad, el detalle pormenorizado de los incumplimientos identificados para cada uno de los beneficiarios, se relaciona en los archivos Excel adjuntos al presente como anexo que, constituye prueba técnica y conducente del presunto detrimento.

Estas deficiencias fueron originadas, principalmente, por la falta de validaciones posprocesamientos, la ineficiencia en los procesos de automatización y la ausencia de controles posteriores por parte de la UGPP. Esta carencia impidió detectar oportunamente las inconsistencias, permitiendo que se expidieran certificados de conformidad a beneficiarios que no cumplían con las condiciones establecidas en la normatividad.

En consecuencia, se generó un incumplimiento en la normativa de cada Ciclo, derivando en el desembolso de subsidios PAEF y PAP a beneficiarios que no tenían derecho a percibirlos.

Esto, constituyó un detrimento patrimonial al Erario por \$10.164.572.000, conforme a los elementos configurativos establecidos en la Ley 610 de 2000 (daño, gestión fiscal y nexo causal) y pone en evidencia una gestión ineficiente por parte de la UGPP respecto a la verificación de requisitos que daba paso a acceder a los recursos asignados para tal fin.

### **Respuesta de la UGPP**

En respuesta al oficio de comunicación de observación con Sigedoc No. 2026EE0124201, la UGPP indica los siguientes puntos:

Con respecto a lo observado mediante oficio con SIGEDOC No. 2026EE0124201, la UGPP presentó respuesta formal mediante el oficio con SIGEDOC No. 2026EE0124201 (Radicado de entrada 20260100007488311 del 25 de junio de 2026).

Debido a la extensión y al detalle técnico de los argumentos expuestos por la entidad (los cuales constan de 15 folios), en este acápite se presenta un resumen ejecutivo de los puntos esenciales. El análisis integral, las tablas de parametrización y el soporte documental completo se encuentran incorporados en el Anexo de respuesta de este informe, el cual forma parte integral de la presente evaluación:

*[...]*

*debemos señalar de manera categórica que la entidad se ajustó estrictamente a los procedimientos dispuestos por el Gobierno Nacional y a la información oficial contenida en las bases de datos suministradas por las entidades obligadas para el desarrollo del Programa*



*PAEF. Los certificados de conformidad se expidieron a quienes, en ese momento, cumplían plenamente con los requisitos legalmente establecidos, conforme a la parametrización y automatización del procedimiento de verificación.*

*Si bien son indiscutibles las capacidades técnicas de la DIARI y del equipo auditor para la realización de las validaciones descritas en la observación, la correspondencia de los resultados con el cumplimiento de los requisitos del programa debe considerar dos factores fundamentales:*

- i) Los parámetros que le correspondían a cada requisito en cada ciclo (ej. fechas, tipos de planillas, excepciones reglamentadas)*
- ii) Los cortes de actualización de las bases utilizadas, ya que éstas, así correspondan a un mes o día específico, pudieron ser actualizadas incluso meses o años después de que se expidieran los conceptos de conformidad. En ese sentido, cuando la UGPP tuvo conocimiento de ese tipo de actualizaciones durante la ejecución del programa, se adelantaron los ciclos de errores operativos que el ente de control conoce y que se amparan en el párrafo transitorio al artículo 4° de la Resolución 1129 de 2020; sin embargo, es posible que se hayan realizado actualizaciones en las bases que no hayan sido informadas o que se hicieran con posterioridad al cierre del programa. La UGPP como bien lo señala el ente de control usaba la información dispuesta en registros públicos oficiales amparados por la presunción de veracidad. Estas actualizaciones en todo caso suelen incluir modificaciones marginales, si se tiene en cuenta que en cada ciclo se evaluaron más de 100.000 empleadores con más de 2 millones de trabajadores asociados.*

*[...]*

### **1. Requisito “Registro (Cámara de Comercio)”- Hoja “Confecámaras – 159”**

*Para este componente, se seleccionó aleatoriamente el Ciclo 8 (Nómina de noviembre de 2020), permitiéndonos examinar un momento avanzado del programa donde los cruces de información con bases de datos externas ya se encontraban plenamente maduros y estandarizados bajo las reglas de la emergencia económica.*

*[...]*

**Validación RUES (Registro Único Empresarial y Social):** *Aplicable a aquellos aportantes obligados por ley a contar con registro mercantil vigente.*

**Depuración por Actividad Económica Especial (CIU sin Registro Mercantil):** *Aplicable a entidades que, por su naturaleza jurídica o actividad económica especial (como entidades sin ánimo de lucro, instituciones del sector salud, educación, entre otras), no están obligadas legalmente a tener registro mercantil para operar o para ostentar la calidad de empleadores formales. Y los demás que no aplican en lo observable en la muestra seleccionada.*



*Dado que para algunos números de identificación las cámaras de comercio asignan número de NIT diferente, el cruce de la postulación se hace por la información de los dos campos 'número de identificación' y 'NIT' ya que los dos corresponden a la información de la misma matrícula mercantil. Para la fecha de creación de la empresa no era válido tomar solo la información del registro más reciente dado que una empresa que fue creada en el año 2000, en el registro más reciente podía tener fecha matrícula 2020 y ser rechazada por no cumplir con la fecha de creación, pero su creación verdadera era el año 2000. Por lo anterior realizar un cruce directo a RUES PURO y solo teniendo en cuenta el registro más reciente no es correcto.*

*Al replicar el cruce de datos sobre los 36 registros informados en la observación para este ciclo, los resultados demuestran la precisión con la que operaron los filtros de la UGPP:*

*19 aportantes cumplen de forma directa y estricta con la validación del RUES, confirmando su matrícula y condición jurídica plenamente activa al momento de la postulación. Como se detalla la validación en el requerimiento del ciclo 8 en el numeral "2. RUES"*

*15 aportantes, si bien no registran matrícula en el RUES por su naturaleza jurídica, cumplen a cabalidad con la validación de actividades especiales no obligadas a tener registro mercantil, estando plenamente habilitados por la normatividad del programa para acceder al subsidio en su calidad de empleadores legítimos. Información que se encuentra en el requerimiento en el numeral "5. LISTADO NO OBLIGATORIEDAD REGISTRO MERCANTIL".*

*[...]*

*Respecto de los 2 casos pendientes (que representan apenas el 5.6% restante), reiteramos bajo un criterio estrictamente legal que no es técnicamente correcto afirmar que existan inconsistencias o que no ostenten la calidad de empleadores hasta tanto no se analice cada situación de manera individual.*

*[...]*

## **2. Requisito "Sin calidad de empleador"- Hoja "Agremiadoras – 9".**

*[...]*

*Las entidades financieras eran las responsables de recibir la documentación, verificar que estuviera completa y validar la identidad y calidad de quien efectuaba la postulación. Por su parte, la participación de la UGPP en esta etapa estaba circunscrita al registro consolidado de beneficiarios y a la realización de validaciones automáticas definidas por la normativa. En consecuencia, la UGPP no tenía competencia ni facultades para adelantar, en la etapa de postulación, investigaciones individuales orientadas a determinar si un postulante actuaba como una presunta agremiadora ilegal o si estaba incurriendo en conductas fraudulentas.*

*Precisamente por ello, la identificación de las denominadas "agremiadoras ilegales" no surgió de los procesos ordinarios de validación de requisitos efectuados al momento de la postulación, sino, principalmente, de denuncias presentadas por terceros que alertaban sobre la existencia de empresas que estarían realizando afiliaciones colectivas sin autorización y que, pese a no ostentar la condición real de empleadores, habrían accedido a los recursos del Programa. Fue*

*entre otras, a partir de dichas denuncias que la UGPP obtuvo indicios concretos que justificaban la apertura de actuaciones de verificación y fiscalización dirigidas a establecer la verdadera naturaleza de estos aportantes.*

*En desarrollo de dichas actuaciones, la UGPP requirió información adicional a las empresas denunciadas, particularmente aquella relacionada con la existencia de una nómina de salarios que permitiera acreditar su condición de empleadoras. Cuando no se logró demostrar el cumplimiento de los requisitos legales o las empresas guardaron silencio frente a los requerimientos efectuados, la UGPP inició las actuaciones administrativas correspondientes y trasladó los hallazgos al Grupo Interno de Trabajo de Penales de la Subdirección de Defensa Judicial Pensional para las acciones penales a que hubiera lugar. Como resultado de estas investigaciones, en el año 2022 se presentó ante la Fiscalía General de la República una denuncia acumulada de 87 agremiadoras ilegales por el presunto delito de fraude a subvenciones (noticia criminal 110016099366202250151).*

*Ahora bien, resulta igualmente importante precisar que el modelo de selección y fiscalización implementado por la UGPP se fundamentaba en la identificación de indicios de riesgo previamente definidos. En el caso de beneficiarios distintos de las agremiadoras ilegales, los principales indicios surgían de los cruces de información efectuados con la DIAN, especialmente aquellos relacionados con la verificación de la disminución de ingresos exigida por la normativa. Dichos cruces permitían identificar posibles inconsistencias que posteriormente eran incorporadas a los universos de fiscalización. Por el contrario, respecto de las agremiadoras ilegales, la principal fuente de información fueron las denuncias recibidas, toda vez que esta condición no podía inferirse a partir de las validaciones automáticas realizadas con la información de PILA ni de los cruces efectuados con la información exógena de la DIAN.*

*En este contexto, llama la atención que el ente de control afirme que las trece empresas relacionadas no ostentaban la calidad de empleadores, sin que en el informe se identifique con precisión la metodología, los criterios técnicos o los elementos probatorios que sustentan dicha conclusión. Por lo anterior, respetuosamente se solicita a la Contraloría General de la República socializar las pruebas, análisis o actuaciones que permiten concluir que los aportantes relacionados corresponden a presuntas agremiadoras ilegales o que carecían de la calidad de empleadores, así como la fecha en que tales hechos habrían podido ser conocidos por la UGPP.*

*[...]*

### **3. Requisito “Planillas de Seguridad Social (PILA)” Hoja “PILA– 548”**

*Para este componente se analizó el Ciclo 2 (Nómina de mayo de 2020) por ser el que presentaba el mayor volumen de registros y, de manera aleatoria, se seleccionó el Ciclo 7 (Nómina de octubre de 2020) para verificar la consistencia del comportamiento general.*

*Para reconstruir con exactitud lo sucedido durante la ejecución del programa en el año 2020 (aplicable tanto a personas naturales como jurídicas), la UGPP consultó la “foto histórica” de la PILA de ese año bajo las estrictas reglas de juego vigentes en cada ciclo. Conforme a las*

resoluciones del Ministerio de Hacienda y los manuales operativos del PAEF, el procesamiento se rigió por los siguientes parámetros:

- Tipos de Planilla habilitadas: Únicamente "X" (Empresas en liquidación/reestructuración), "E" (Empresas), "A" (Cotizantes con novedades de ingreso) y "S" (Servicio doméstico).
- Tipos de Cotizante válidos: Exclusivamente 1 (Dependiente), 2 (Servicio doméstico) y 22 (Profesor de establecimiento particular).
- Fechas de corte de pago

o Ciclo 2 (Nómina de mayo 2020): La PILA de febrero de 2020 debía pagarse antes del 09 de mayo de 2020 y la PILA del mes de la nómina (mayo 2020) debía pagarse a más tardar el 18 de junio de 2020.

o Ciclo 7 (Nómina de octubre 2020): La PILA de febrero de 2020 mantenía su corte al 09 de mayo de 2020, y la PILA del mes de la nómina (octubre 2020) tenía como límite de pago el 26 de noviembre de 2020.

**Nota de Contexto Operativo:** Para la UGPP es importante señalar que en el archivo del hallazgo se observó una imprecisión metodológica, toda vez que, al referenciar el ciclo de postulación de un aportante, se incluían períodos de cotización de meses diferentes al ciclo analizado. Bajo la normatividad del PAEF (Decreto 639 de 2020, artículo 3, segundo inciso del párrafo 1 y normas subsiguientes), cualquier cruce válido obligaba a comparar la PILA de febrero de 2020 frente a la PILA móvil correspondiente al periodo específico de la postulación.

[...]

Ciclo 2 (Nómina mayo 2020): De los 400 registros informados en la observación, 334 registros (el 83.5% de la muestra) evidencian que los cotizantes identificados en la PILA de febrero de 2020 y en la PILA móvil de mayo de 2020 son, de hecho, superiores a los que se indican en el informe del ente de control.

Ciclo 7 (Nómina octubre 2020): De los 304 registros informados, 266 registros (el 87.5% de la muestra) muestran un comportamiento idéntico, registrando más cotizantes reales bajo los parámetros normativos que los reportados en el hallazgo.

[...]

Respecto al porcentaje restante en cada ciclo (16.5% en Ciclo 2 y 12.5% en Ciclo 7), queremos enfatizar, bajo una óptica estrictamente técnica y jurídica, que no es correcto afirmar que existan diferencias, errores o un detrimento patrimonial hasta tanto no se revise caso a caso. Si bien hoy en día se puede consultar la PILA de dichos meses, el parámetro determinante es la información con la que operaba la UGPP en el año 2020. Variaciones marginales pueden responder a múltiples casuísticas especiales que el programa por su naturaleza tuvo. Por lo tanto, este remanente puede construir una casuística natural cuya calificación definitiva se encuentra sujeta a una validación individualizada.

[...]

#### **4. Requisito “Empleados fallecidos” Hoja “Registraduría– 1.655”**

[...]

*Si bien, bajo esta regulación, no se previó como requisito taxativo validar que el trabajador permaneciera con vida, la UGPP realizó una validación complementaria a la reglamentada con las bases de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la verificación de supervivencia de los trabajadores, buscando establecer si el trabajador aparecía como persona fallecida antes del primer día hábil del mes inmediatamente anterior al que se solicitó el aporte estatal.*

*Este corte se consideró como el de mayor consistencia lógica con la naturaleza del subsidio ya que si a esa fecha de corte el trabajador se encontraba activo y vivo en los registros oficiales disponibles de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el derecho al subsidio para el empleador se consolidaba legítimamente, pues correspondía a una nómina ya causada. Es decir, teniendo en cuenta que si la postulación era la del mes de mayo esta correspondía a la nómina del mes de abril, de manera que si el trabajador no estaba vivo en el primer día hábil de abril se configuraba una inconsistencia para que el empleador accediera al subsidio por ese trabajador.*

*Considerar para el parámetro de verificación de sobrevivencia la fecha de trámite de la postulación no se estima procedente ni alineado con el propósito del subsidio orientado a apoyar una nómina que en efecto se materializó. Cuando durante el período objeto del subsidio el trabajador fue efectivamente remunerado, reportado en la PILA y respecto de él se efectuaron las cotizaciones legalmente exigidas, la ocurrencia posterior de su fallecimiento no desvirtuaría el cumplimiento de los presupuestos normativos del programa, ni la procedencia del beneficio estatal reconocido al empleador.*

[...]

*La UGPP realizó un ejercicio de analítica de datos sobre los 2.460 registros señalados con esta observación. Para ello, aplicamos las variables temporales de la operación (Mes de Postulación, Mes de la Nómina/PILA, Mes Anterior a la Postulación y Primer Día Hábil de ese Mes).*

*El resultado que se obtiene del ejercicio es que 2.357 registros (el 95.81% del total analizado) cumplen estrictamente con la regla de corte. Es decir, bajo el criterio de la validación complementaria que realizaba la UGPP, estas personas estaban vivas a la fecha límite de validación.*

*Respecto a los 103 registros restantes se reitera que, en el plazo otorgado por el ente de control, no es posible determinar una conclusión definitiva sin una revisión individual dado que, en un universo de millones de cotizantes, este comportamiento puede obedecer a las dinámicas naturales de actualización retrospectiva de las bases de datos externas y a las complejidades propias del procesamiento de novedades en las bases durante la emergencia del COVID.*

#### **Conclusión y solicitud**

*Por las razones expuestas la UGPP considera que los datos contenidos en la Tabla 7 del informe presentan inconsistencias que no corresponden a la realidad operativa del año 2020. Estas diferencias se derivan, muy posiblemente, de los criterios aplicados en el cruce de información, tales como las fechas de consulta histórica de la PILA, el cálculo retrospectivo en las fechas de fallecimiento de los cotizantes y la lectura de bases de datos dinámicas como el RUES y los listados de actividades especiales.*

*[...]*

*Así las cosas, respecto de la mención realizada por la Contraloría General de la República en relación con el presunto alcance fiscal y la presunta incidencia disciplinaria de la observación, la UGPP solicita respetuosamente su retiro, toda vez que los hechos descritos por el propio ente de control no permiten concluir la existencia de un daño patrimonial al Estado ni la configuración de una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a servidores públicos de la Entidad.*

*[...]”.*

## **Análisis de la Respuesta**

La UGPP argumenta que las inconsistencias se deben a las variaciones reglamentarias de cada ciclo; sin embargo, es importante precisar que la Contraloría aplicó su técnica de análisis considerando las modificaciones normativas aplicables a cada uno de los ciclos y excluyó a los beneficiarios que registraron cumplimiento de requisitos conforme a los cambios en la norma y plazos establecidos.

Conforme a los argumentos allegados por la entidad y luego de efectuar el análisis de la respuesta presentada, se concluye que, éstos no desvirtúan los aspectos señalados en lo observado, por lo expresado en los siguientes aspectos:

### **1. Cámara de Comercio – Registro Mercantil**

La entidad, aporta un análisis de la Cámara de Comercio, aplicado a una muestra de 36 casos. Dicho alcance, resulta metodológicamente insuficiente, toda vez que lo observado por el ente de control corresponde a 159 empresas con distintas casuísticas registrales, un ejercicio muestral parcial no desvirtúa el universo total de lo observado.

Para este punto, la UGPP seleccionó, aleatoriamente, el ciclo de Postulación número 8 y aplicó filtros en el archivo Excel anexo de (matrícula inicial anterior a enero de 2019, renovación entre enero de 2019 y enero de 2021, y último año renovado superior al 2019). No obstante, la entidad no muestra dentro del anexo, que se haya realizado verificación de matrícula cancelada antes y/o durante las fechas de postulación al ciclo o registros posteriores a enero de 2019 y hasta el 9 de mayo de 2020 fechas



normativamente permitidas por el Decreto Legislativo 639 de 2020 y sus modificatorios, lo cual es objeto de la observación.

La UGPP argumenta que, un cruce directo contra *"RUES PURO y solo teniendo en cuenta el registro más reciente no es correcto"*. Ante esto, este ente de control solidifica lo observado puesto que la DIARI utilizó plataformas oficiales integradas que contrastaron la información histórica y cronológica del Registro Único Empresarial y Social (RUES) para cada una de las empresas observadas, identificando por parte del equipo auditor la pérdida de vigencia de la matrícula al momento de las postulaciones.

La entidad auditada, no aporta la prueba técnica que demuestre, de manera concluyente e individualizada que, al momento de la Postulación, las empresas, efectivamente, contaban con el amparo legal específico, limitándose a adjuntar un archivo general de actividades económicas (*ciiu\_no\_RM5*). Este anexo, no sana la situación particularizada de los aportantes observados, ya que al haberse matriculado voluntariamente en el pasado, la misma empresa, declaró ante el Estado que, ejercía actos de comercio o que operaba como una organización mercantil.

Finalmente, la entidad reconoce la persistencia de las inconsistencias en el documento anexo, al señalar que *"...debido a la complejidad del diseño operativo del PAEF, que incluye variables como múltiples listados a nivel aportante, no es metodológicamente viable inferir resultados definitivos hasta tanto no se valide de forma detallada cada caso en concreto..."*. Esta afirmación, constituye una aceptación de que existen registros con diferencias que deben revisarse caso a caso, reconociendo explícitamente que persisten casos sin aclarar.

## 2. Sin calidad de empleador

Los argumentos expuestos por la UGPP, no desvirtúan lo observado por la CGR, lo cual fue el resultado de los cruces efectuados y suministrados por la DIARI, máxime si se tiene en cuenta que, no se evidencian soportes y/o validaciones que acrediten que, dentro de la etapa de postulación, estas empresas, sí cumplían con los respectivos requisitos para ser beneficiarias.

El solo hecho de que la UGPP haya emitido el certificado de conformidad y el Ministerio de Hacienda haya dispersado los recursos, lejos de constituir un soporte de validación exitosa, es la prueba de que los filtros automáticos aplicados en ese momento por la Unidad fueron insuficientes para advertir que se trataba de *"agremiadoras ilegales"*. Dado que por ley las entidades financieras no podían proceder con la dispersión sin el reporte positivo de la UGPP, la expedición de dichos conceptos de conformidad conllevó directamente al desembolso de subsidios a aportantes que no cumplían con el respectivo derecho.

Frente a la solicitud de la Unidad, de socializar la metodología y los elementos probatorios que sustentan la irregularidad de los aportantes, se le precisa a la entidad que las pruebas y análisis técnicos de la CGR nacen de un cruce que realizó la DIARI a partir de la misma información de denuncias que la UGPP suministró a esta Área del ente de control. En consecuencia, el sustento del hallazgo no es ajeno a la entidad, sino que se fundamenta en sus propios registros oficiales.

Si bien se constata que, la UGPP, adelantó acciones de fiscalización posteriores y trasladó los hallazgos en una denuncia acumulada contra 87 agremiadoras ilegales a la Fiscalía General de la Nación en el año 2022 (Noticia Criminal No. 110016099366202250151), tras recibir denuncias de terceros, dicha situación no subsana el hecho de que se expidieron certificados de conformidad y se entregaron recursos de los programas PAEF y PAP a beneficiarios que carecían de la calidad legal de empleadores, lo cual propició la materialización de un detrimento al Erario.

El hecho que, la UGPP, traslade la responsabilidad de la validación inicial a las entidades financieras autorizadas, confirma que su proceso de automatización y post-procesamiento, fue ineficiente para detectar el riesgo de forma temprana. Asimismo, la denuncia penal interpuesta en 2022 por presuntos delitos de fraude a subvenciones, constituye una prueba de que el daño patrimonial, efectivamente se materializó.

La gestión fiscal de la UGPP, falló al otorgar certificados de conformidad a entidades que penalmente fueron demandadas, demostrándose con ello, que no eran empleadores legítimos. El hecho que, la UGPP, dependiera exclusivamente de "*denuncias de terceros*" para advertir estas irregularidades, es un reflejo de la debilidad en su control interno para detectar el fraude de forma autónoma, sistemática y oportuna.

### *3. Planillas de Seguridad Social – PILA*

Para este punto la UGPP seleccionó exclusivamente 467 casos de los 548 observados, correspondientes al Ciclo No. 2, que pertenece a la nómina de mayo de 2020, por tener mayor volumen de registros y, aleatoriamente, el Ciclo No. 7, correspondiente a la nómina de octubre de 2020. Al respecto, la entidad indicó que "*Se ejecutó el fragmento exclusivamente a la validación del conteo de los cotizantes de las planillas E, S, A y X en conjunto tipos de cotizantes 1, 2 y 22. Resultado del procesamiento realizado por aparte para cada uno de los ciclos se procede a agrupar el conteo de los cotizantes por el mes febrero 2020 y el móvil de análisis*".

No obstante, se deja claro que en el análisis realizado por la Contraloría ya se habían considerado los documentos de requerimiento, por lo tanto, se incluyeron dichas planillas y tipos de cotizantes, por ser los que muestran la realidad del vínculo laboral. En consecuencia, una evaluación muestral no desvirtúa el universo total de lo observado.



Adicionalmente, la información observada se concentra exclusivamente en las planillas del mes de febrero de 2020, presentadas antes del 9 de mayo de 2020, sin dar lugar a considerar el mes móvil, toda vez que, si se evidencia un incumplimiento en la planilla base de febrero el aportante no podía aplicar a ningún ciclo, tal como lo indica la normatividad del PAEF.

En la data anexa, adjuntada por el sujeto de control, no se evidencia el número de planilla con el que fue presentado el pago de la seguridad social, lo que demuestra que, la entidad auditada no aporta la prueba técnica que sustente de manera concluyente e individualizada que, al momento de la postulación, todas las empresas observadas cumplían con los requisitos.

Finalmente, la UGPP reconoce las deficiencias encontradas al señalar que las *“...variaciones marginales pueden responder a múltiples casuísticas especiales que el programa por su naturaleza tuvo. Por lo tanto, este remanente puede construir una casuística natural cuya calificación definitiva se encuentra sujeta a una validación individualizada...”*. Esta afirmación, constituye una aceptación de que existen registros con diferencias que deben revisarse caso a caso, lo que reconoce explícitamente que persisten casos sin aclarar.

#### 4. Empleados Fallecidos – Registraduría

El argumento de la UGPP, es técnicamente inconsistente con la naturaleza de los programas de emergencia. El PAEF y el PAP tenían como objetivo preservar puestos de trabajo activos y proteger el empleo formal en la pandemia; subsidiar cotizantes fallecidos con anterioridad al trámite o desembolso del subsidio, desnaturaliza el objeto del gasto público, pues no se está protegiendo un empleo activo. Además, la UGPP reconoce que la Registraduría Nacional posee *“...dinámicas naturales de actualización retrospectiva...”*; por ende, la CGR, al detectar con bases de datos actualizadas que, se pagaron subsidios por personas fallecidas en las fechas de ejecución, demuestra un pago de lo no debido, lo cual configura un detrimento real. En consecuencia, el subsidio pierde su objeto legal de inmediato, independientemente de los cortes internos que haya fijado la UGPP.

Por último, la UGPP reconoce que hay debilidades encontradas señalando que: *“Respecto a los 103 registros restantes se reitera que en el plazo otorgado por el ente de control, no es posible determinar una conclusión definitiva sin una revisión individual dado que, en un universo de millones de cotizantes, este comportamiento puede obedecer a las dinámicas naturales de actualización retrospectiva de las bases de datos externas y a las complejidades propias del procesamiento de novedades en las bases durante la emergencia del COVID”*. Esta afirmación, constituye una aceptación explícita, de que existen registros con diferencias que deben revisarse caso a caso, y reconoce de manera abierta que, persisten casos sin aclarar.

Los argumentos expuestos por la UGPP, revisten un carácter netamente operativo y procedimental, toda vez que, no se aportan soportes documentales que desvirtúen lo señalado por la CGR, respecto de los puntos de cámara de comercio, PILA, agremiadoras y fallecidos. Al no haber aportado la contraprueba individualizada para los 2.846 beneficiarios observados, las explicaciones de la entidad resultan insuficientes y, por el contrario, ratifican la vigencia, materialidad y solidez técnica de lo observado por la CGR.

Por lo antes expuesto, se determina configurar el hallazgo con incidencia fiscal por \$10.164.572.000 pertenecientes a 2.846 empresas asociadas a 27.268 cotizantes y con connotación presuntamente disciplinaria.

### 3.4. RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

| <b>OBJETIVO ESPECÍFICO 2.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Analizar la suficiencia, oportunidad y efectividad de los procedimientos de Fiscalización y control implementados por la UGPP para validar la información suministrada por los beneficiarios y detectar posibles incumplimientos en el acceso y uso de los recursos de los Programas PAEF y PAP.</i> |

#### 3.4.1. Suficiencia, Oportunidad y Efectividad

A partir de la revisión de la muestra seleccionada de procesos de Fiscalización, se evaluó la suficiencia, oportunidad y efectividad de los controles implementados por la UGPP en el marco de los Programas PAEF y PAP.

Como resultado del análisis, se evidenció que, si bien la entidad cuenta con un esquema estructurado de control basado en herramientas analíticas y criterios de priorización, persisten debilidades en la ejecución de los procesos de Fiscalización, particularmente en la consistencia de la información.

Estas situaciones permiten identificar brechas operativas que afectan la eficiencia administrativa y limitan la capacidad de los controles para garantizar, de manera integral, el adecuado acceso, verificación, seguimiento y eventual recuperación de los recursos públicos

De la evaluación y análisis anterior, se configuró el siguiente hallazgo:

#### **Hallazgo No. 2 Informe ITRC Conciliación Bases de Datos<sup>4</sup> (A-IP).**

---

<sup>4</sup> Código APA CGR: COH\_5624\_2026-1-AU-CU.

El presente hallazgo está relacionado con la falta de conciliación de las cifras relacionadas correspondientes a Aportantes Vs. Cotizantes de los Programas de Gobierno PAEF y PAP, para lo cual se cuenta con los siguientes criterios:

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991.

*“**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

#### LEY 1712 DE 2014

*“Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones...”*

*“**Artículo 3.** Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública (...) se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad (...), principio de la calidad de la información (...) deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en forma accesibles para los solicitantes...”*

#### LEY 87 DE 1993

*“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado”*

*“**Artículo 2** “Objetivos del sistema de control interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del sistema de control interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: ...e) asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros...”*

#### LEY 1474 DE 2011

*“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”*

#### LEY 1437 DE 2011

*“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*

*“**Artículo 3.** Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios*

*consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

*1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

*En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.*

*2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

*3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*

*4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.*

*5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.*

*6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.*

*7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.*

*8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.*

*9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.*

*10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.*

*11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas...” y demás artículos concordantes con la materia auditada.

## LEY 1437 DE 2011

*“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*

**“Artículo 3. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

*En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.*

2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.



8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas...” y demás artículos concordantes con la materia auditada

## LEY 1952 DE 2019

*“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”*

**“Artículo 38. Deberes.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente...

**...Artículo 39. Prohibiciones.** A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo...

*...**Artículo 69.** Normas aplicables. El régimen disciplinario para los particulares comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos.*

***Artículo 70.** Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia..."*

## LEY 610 DEL 2000

Establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal en sus artículos 3 y 6, indica:

*"**Artículo 3º.** Gestión fiscal. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales..."*

*"...**Artículo 6º.** Daño patrimonial al estado. <Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020.*

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

## LEY 2155 DE 2021

*"Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"*

*"**Artículo 22.** LABORES DE FISCALIZACIÓN A CARGO DE LA UGPP. Para efectos de las labores de Fiscalización respecto de los beneficiarios que recibieron aportes del Programa y que no se podrán postular a la extensión dispuesta por la presente ley, el plazo previsto en el párrafo 5 del artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el artículo 11 de la Ley 2060 de 2020, comenzará a regir a partir del 1 de noviembre de 2021; fecha máxima*



*para que la Unidad de Pensiones y Parafiscales de la Seguridad Social -UGPP adelante los reprocesamientos y validación de errores operativos, cuando a ello hubiere lugar. Para los aportantes que se identifiquen como potenciales beneficiarios de las postulaciones de julio a diciembre de 2021, el plazo comenzará a regir cuatro meses después del cierre del último ciclo de Postulación; fecha máxima para que la UGPP adelante los reprocesamientos y validación de errores operativos, cuando a ello hubiere lugar.*

*Cuando la UGPP cuente con indicios de que los recursos deben ser restituidos, total o parcialmente, podrá adelantar acciones persuasivas conforme con la política de Cobranza que se adopte para obtener la restitución voluntaria de dichos recursos. En caso de que los recursos no sean restituidos de manera voluntaria la UGPP procederá con los procesos de Fiscalización que correspondan.”*

## RESOLUCIÓN 1145 DE 2021.

*“Por la cual se define y adopta la política de Cobranza y los parámetros para adelantar las labores persuasivas y de Fiscalización por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a los beneficiarios de los Programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP)”*

**“Artículo 1°** Objeto. Definir y adoptar la política de Cobranza, así como los parámetros para adelantar las labores persuasivas y de Fiscalización atribuidas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), en el parágrafo 5° del artículo 2° del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el artículo 1° del Decreto Legislativo 677 de 2020 y el parágrafo 5° del artículo 8° del Decreto Legislativo 770 de 2020, modificado por el artículo 11 de la Ley 2060 de 2020, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 y 815 de 2020, el Decreto Legislativo 770 de 2020, la Ley 2060 de 2020, la Ley 2155 de 2021 y demás normas que extiendan o modifiquen los Programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), y Pago de la Prima de Servicios (PAP).

**Artículo 2°.** *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente resolución aplican a las personas jurídicas, personas naturales, consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos declarantes de renta y complementarios, establecimientos educativos formales, entidades sin ánimo de lucro y en general, a todos los beneficiarios de los Programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), y Pago de la Prima de Servicios (PAP), así como a las entidades involucradas en el desarrollo de éstos y a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP).

**Artículo 3°.** *Término de las labores de Fiscalización:* Las labores de Fiscalización respecto de los beneficiarios que recibieron aportes del PAEF y que no se podrán postular a la extensión dispuesta en el artículo 21 de la Ley 2155 de 2021 comenzará a regir a partir del 1° de noviembre de 2021, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de esa misma ley.

*Para los aportantes que se identifiquen como potenciales beneficiarios de las nuevas postulaciones de que trata el artículo 21 de la Ley 2155 de 2021, el plazo comenzará a regir*

*cuatro (4) meses después del cierre del último ciclo de Postulación, de acuerdo con lo definido en el Manual Operativo, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; fecha máxima para que la UGPP adelante los reprocesamientos y validación de errores operativos, cuando a ello hubiere lugar.*

*Parágrafo. El término señalado en el inciso primero del presente artículo aplicará para los beneficiarios que se postularon en forma concurrente al Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), y al Programa de Apoyo para el pago de la Prima de Servicios (PAP). Para los beneficiarios que únicamente se postularon al Programa de Apoyo para el pago de la Prima de Servicios (PAP), las labores de Fiscalización continuarán conforme al término establecido en el parágrafo 5° del artículo 8° del Decreto Legislativo 770 de 2020, modificado por el artículo 11 de la Ley 2060 de 2020, esto es cuatro (4) años contados a partir de la finalización del Programa, es decir, a la culminación de los reprocesamientos y validación de errores operativos.*

**Artículo 4°.** *Acciones persuasivas. En virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 2155 de 2021, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales UGPP podrá adelantar acciones persuasivas a partir del momento en que cuente con indicios de que los recursos fueron recibidos sin el cumplimiento de los requisitos legales y hasta por un término de quince (15) meses contados a partir de la finalización del programa, conforme con la política de Cobranza adoptada por la entidad, con la finalidad de obtener la restitución voluntaria de los recursos, sin que durante el término otorgado por la entidad en la respectiva acción persuasiva haya lugar a la liquidación de intereses moratorias, ni de sanción.*

*Para los beneficiarios de las postulaciones de que trata el artículo 21 de la Ley 2155 de 2021, la Unidad podrá adelantar acciones persuasivas a partir del momento en que cuente con indicios de que los recursos fueron recibidos sin el cumplimiento de los requisitos legales hasta por un término de quince (15) meses, contados a partir de la finalización del programa y sin que durante el término otorgado por la entidad en la respectiva acción persuasiva haya lugar a la liquidación de intereses moratorias, ni de sanción.*

*Los beneficiarios que restituyan voluntaria y unilateralmente los recursos dentro del término máximo de quince (15) meses contados a partir de la finalización del respectivo programa sin que hayan sido objeto de acción persuasiva y hasta antes del inicio del proceso de Fiscalización, no estarán obligados a liquidar ni pagar intereses moratorias o sanción...”*

**“... Artículo 6°.** *Solicitud de información. La Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP), podrá solicitar a las entidades involucradas en el desarrollo de los Programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), y de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP), así como a los beneficiarios, la información que considere pertinente para el ejercicio de sus labores de Fiscalización.*

**Artículo 7°.** *Procedimiento de Fiscalización y sancionatorio. El procedimiento de Fiscalización y sancionatorio iniciará con la notificación del Pliego de Cargos, el cual debe ser respondido dentro del mes siguiente a su notificación. Vencido el término de respuesta del pliego de cargos, la UGPP tendrá un plazo de seis (6) meses para notificar la Resolución Sancionatoria si hay mérito para ello.*

*Contra la resolución que impone sanción procede el Recurso de Reconsideración, que deberá interponerse dentro del término de dos (2) meses siguientes a la notificación del acto administrativo sancionatorio. La resolución que lo decida se proferirá y notificará dentro del año siguiente a la interposición del recurso. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 670 del Estatuto Tributario en concordancia con el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 y sus modificaciones.*

*Parágrafo. La resolución sancionatoria deberá además de motivarse, indicar el valor del aporte estatal a restituir, así como el valor de la sanción equivalente al veinte por ciento (20%) y la obligación del beneficiario de liquidar y pagar los intereses moratorios desde la fecha en que se recibieron los recursos y hasta la fecha de la restitución de estos, liquidados a la tasa fijada en el artículo 635 del Estatuto Tributario...”*

## MANUALES Y PROCEDIMIENTOS INTERNOS

PF-SUB-058 *Subproceso Fiscalización Programa de Apoyo del Gobierno Nacional 1.0, 2.0, 3.0, 4.0, 5.0, 6.0, 7.0, 8.0, 9.0, 10.0, 11.0 y 12.0.*

PF-PRO-008 *Proceso Ejecución y Fiscalización Programa de Apoyo del Gobierno Nacional 1.0 y 2.0.*

PF-SUB-056 *Subproceso Preparación Para la Aplicación del Programa de Apoyo del Gobierno Nacional 1.0 y 2.0.*

PF-PRO-006 *Proceso Gestión del Programa de ayuda al Empleo Formal - PAEF 1.0, 2.0, 3.0, 4.0, 5.0 y 6.0.*

PF-PRO-007 *Proceso Gestión Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP) Sector Agropecuario 1.0*

Del análisis de la información reportada, se evidenció que pese a las acciones de depuración, conciliación y migración de información adelantadas por la UGPP, a la fecha de la auditoría, la CGR determinó que no se ha terminado de conciliar las cifras, por lo cual, se ha presentado una diferencia de \$910.650.000, asociada a registros clasificados como “PENDIENTE\_MIGRAR”, correspondientes a inconsistencias entre la información de aportantes y cotizantes, tales como aportantes sin cotizantes, mayor valor de cotizantes frente a aportantes y faltantes de cotizantes.

Asimismo, a la fecha de esta auditoría, la UGPP, continúa adelantando el proceso de validación técnica de los registros analizados y no ha logrado la consolidación total (100%) de la información ni la identificación definitiva de las causales específicas de reprocesamiento para la totalidad de éstos.

Lo anterior, por debilidades en los procesos de integración, homologación y volcamiento de la información, entre múltiples fuentes de datos, (PAEF\_COTIZANTES, NUEVA4 y

bases de reprocesamiento PR); así como, en los controles de calidad, trazabilidad y validación de la información durante el proceso de migración a la base consolidada ITRC 2026.

Lo anterior se refleja en la existencia de registros sin causal definida en etapas avanzadas del proceso y en la imposibilidad de asignar de manera oportuna explicaciones definitivas a todas las diferencias detectadas, lo que denota falencias en la suficiencia y efectividad de los mecanismos de control y Fiscalización de la información.

Lo antes expuesto propició un riesgo de afectación a la confiabilidad, integridad y oportunidad de la información utilizada en los procesos de Fiscalización, lo que limita la capacidad de la UGPP para validar de manera suficiente, oportuna y efectiva la información suministrada por los beneficiarios y ha posibilitado la detección de incumplimientos en el acceso y uso de los recursos de los Programas PAEF y PAP, lo cual, ha incidido y afectado la trazabilidad completa de la relación aportante–cotizante dentro del proceso de control de los recursos públicos, poniendo en riesgo de pérdida recursos públicos por \$910.650.000 y generando un detrimento al erario en dicha cuantía.

Por lo anterior, se configura como observación administrativa, con alcance fiscal por \$910.650.000 y presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la UGPP**

*“(…) A partir del informe final del ITRC en la inspección extraordinaria No. 170700-29-2024-01-03 denominada “Programas de apoyo al empleo formal” en su hallazgo No. 5 la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) se planteó un Plan de Prevención de Fraude y Corrupción, el cual se ha venido desarrollando desde el mes de agosto de 2025, dichas acciones corresponden al entendimiento, identificación, consolidación y migración de la información.*

*La CGR en su Auditoría de Cumplimiento nos presenta la observación No. 2 que va asociada con el hallazgo No. 5 del ITRC, por lo cual se permite presentar las (...)*

#### **(...) Naturaleza Técnica de la Diferencia: Estado de Latencia de Datos:**

*Desde la perspectiva de analítica de datos, la cifra de \$910.650.000 asociada al registro PENDIENTE\_MIGRAR no corresponde a una pérdida de recursos públicos ni a subsidios otorgados de forma indebida.*

*Este valor representa un desfase temporal en la etapa de transición, homologación y carga (proceso Extracción, Transformación y Carga (DTL)) entre las fuentes históricas (PAEF\_COTIZANTES, NUEVA4 y PRs) y el repositorio consolidado ITRC 2026. Al tratarse de un estado transitorio de validación, la información responde a dinámicas de procesamiento y no a una falta de Fiscalización de la información.*

*Como se ha mencionado en anteriores requerimientos, la normativa del programa no estipulaba que la Unidad debió estructurar una base consolidada única en su momento, por lo cual es técnicamente normal que la información de los aportantes y cotizantes se encuentre alojada en múltiples fuentes cuando no correspondía a los ciclos normales de validación. Por esta razón, el porcentaje remanente se encuentra bajo un análisis técnico exhaustivo para determinar su compatibilidad en el proceso de migración actual.*

*Lo anterior no limita la capacidad de la UGPP para validar de manera suficiente, oportuna y efectiva la información suministrada por los beneficiarios ni para detectar posibles incumplimientos en el acceso y uso de los recursos de los Programas PAEF y PAP. En efecto, la expedición de los conceptos de conformidad y la identificación de posibles indicios de incumplimiento se realizaron mediante procesos automatizados de validación y cruce de información provenientes de fuentes oficiales, los cuales permitieron ejercer las funciones de control y Fiscalización asignadas a la Entidad.*

### **Avances en la Depuración y Tratamiento de Datos Remanentes:**

*Es importante precisar que los recursos entregados a través de los Programas de Apoyo al Empleo Formal objeto de análisis ascienden a la suma de \$6.861.509.042.000, correspondientes a 142.999 beneficiarios. Sobre este universo total, el ITRC identificó inicialmente una diferencia de conciliación por valor de \$18.778.916.000, la cual representaba apenas el 0,27% del total de recursos entregados. Como resultado de las actividades de depuración y (...)*

#### **(...) Improcedencia del alcance fiscal y de la presunta incidencia disciplinaria**

*Finalmente, respecto de la mención realizada por la Contraloría General de la República con relación a con el presunto alcance fiscal y la presunta incidencia disciplinaria de la observación, la UGPP solicita respetuosamente su retiro, toda vez que los hechos descritos por el propio ente de control no permiten concluir la existencia de un daño patrimonial al Estado ni la configuración de una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a servidores públicos de la Entidad. (...).*

### **Análisis de la Respuesta**

Analizada la respuesta presentada por la entidad, se evidenció que, la UGPP ha venido adelantando actividades de conciliación, depuración, homologación y migración de información entre las diferentes fuentes de datos asociadas a los Programas PAEF y PAP, logrando avances en la validación de registros y en la reducción paulatina de las diferencias inicialmente identificadas.

La entidad, acreditó que, el valor observado corresponde a registros “**PENDIENTES POR MIGRAR**” de conciliación dentro de un proceso de validación y migración de información que, aún continúa en ejecución, situación que ha sido objeto de seguimiento mediante el Plan de Prevención de Fraude y Corrupción, derivado del Hallazgo No. 5 del ITRC. Asimismo, se evidenció que las diferencias identificadas han



disminuido porcentualmente como resultado de las actividades de depuración adelantadas por la entidad.

No obstante, pese a los avances reportados y a los soportes aportados, a la fecha del presente informe, persiste un saldo de información “PENDIENTE POR MIGRAR” de conciliación, respecto del cual, no ha sido posible establecer con certeza su composición, origen, trazabilidad y eventual incidencia sobre los recursos administrados. En consecuencia, si bien la respuesta de la entidad permite desvirtuar la existencia de un daño patrimonial cierto, actual y cuantificable, no suministra elementos suficientes para descartar de manera definitiva la existencia de situaciones que requieran verificación adicional.

Por lo anterior, se considera que los argumentos y soportes aportados permiten retirar la incidencia fiscal inicialmente configurada. Sin embargo, dada la persistencia de registros pendientes de conciliación por \$853.286.000 y la necesidad de profundizar en el análisis de los hechos y circunstancias asociadas a los mismos, es prudente, solicitar la apertura de una Indagación Preliminar, conforme lo establece el Art. 39 de la Ley 610 de 2000, a fin de que se adelanten las actuaciones necesarias para establecer la suficiencia de la diferencia en referencia hasta que termine el proceso de depuración que adelanta la entidad, el cual culmina el 31 de diciembre de 2026.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo con solicitud de apertura de Indagación Preliminar.

### **3.4.2. Gestión de la Información**

Se evidenciaron debilidades en los controles asociados al almacenamiento, custodia y gestión de la información. Si bien la entidad dispone de las fuentes de información y algunos insumos técnicos, no se garantiza la trazabilidad completa del proceso analítico. En particular, no se cuenta con documentación que describa de manera detallada el paso a paso del tratamiento y análisis de los datos, lo que impide sustentar adecuadamente la selección de los expedientes.

Del análisis y evaluación anterior, se configuró el siguiente hallazgo:

#### **Hallazgo No. 3 Trazabilidad de Información en Procesos de Fiscalización Programas PAEF y PAP<sup>5</sup> (A)**

La presente observación se encuentra relacionada con ausencia de mecanismos formales de respaldo (Backups) de las fuentes de información utilizadas en los procesos de valoración y selección de población objeto de tratamiento en los Programas evaluados, respecto de las cuales se consideran los siguientes criterios:

---

<sup>5</sup> Código APA CGR: COH\_5626\_2026-1-AU-CU.



## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991.

**“Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

## LEY 1712 DE 2014

*“Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones...”*

**“Artículo 3.** Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública (...) se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad (...), principio de la calidad de la información (...) deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en forma accesibles para los solicitantes...”

## LEY 87 DE 1993

*“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado”*

**“Artículo 2** “Objetivos del sistema de control interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del sistema de control interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: ...e) asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros...”

## LEY 1952 DE 2019

*“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”*

**“Artículo 38. Deberes.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente...

**...Artículo 39. Prohibiciones.** A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales

de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo...

**...Artículo 69. Normas aplicables.** El régimen disciplinario para los particulares comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos.

**Artículo 70. Sujetos disciplinables.** El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia..."

## LEY 1437 DE 2011

*"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*

**"Artículo 3. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

*1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

*En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.*

*2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

*3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*

*4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.*

5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas...” y demás artículos concordantes con la materia auditada

## DECRETO 639 DE 2020

“Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”

**“Artículo 1. Objeto.** El presente Decreto Legislativo tiene por objeto crear el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -

*FOME, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por cuatro veces dentro de la temporalidad del Programa, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.”*

## DECRETO 770 DE 2020

*“Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”.*

*“**Artículo 1. Objeto.** El presente Decreto tiene por objeto adoptar medidas en el ámbito laboral, del Mecanismo de Protección al Cesante, y crear Programas de apoyo al empleo, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada por el Gobierno nacional por medio del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.”*

## MANUALES Y PROCEDIMIENTOS INTERNOS

PF-SUB-058 *Subproceso Fiscalización Programa de Apoyo del Gobierno Nacional 1.0, 2.0, 3.0, 4.0, 5.0, 6.0, 7.0, 8.0, 9.0, 10.0, 11.0 y 12.0.*

PF-PRO-008 *Proceso Ejecución y Fiscalización Programa de Apoyo del Gobierno Nacional 1.0 y 2.0.*

PF-SUB-056 *Subproceso Preparación Para la Aplicación del Programa de Apoyo del Gobierno Nacional 1.0 y 2.0.*

PF-PRO-006 *Proceso Gestión del Programa de ayuda al Empleo Formal - PAEF 1.0, 2.0, 3.0, 4.0, 5.0 y 6.0.*

PF-PRO-007 *Proceso Gestión Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP) Sector Agropecuario 1.0*

PF-SUB-004 *Subproceso Valoración y Selección de Población para Tratamiento.*

Se evidenció la ausencia de mecanismos formales de respaldo (Backups) de las fuentes de información utilizadas en los procesos de valoración y selección de población objeto de tratamiento en los Programas evaluados. En particular, se constató que, únicamente se dispone de presentaciones en formato PPT que, describen de manera general los criterios de selección, sin que exista evidencia del procesamiento técnico aplicado para la generación de dichas selecciones.

En mesa de trabajo se validó que no es posible replicar ni reejecutar los modelos de selección, debido a que éstos han sufrido modificaciones conforme a las versiones más

recientes de los manuales operativos, sin que se cuente con respaldos históricos versionados que permitan reconstruir el estado original de los procesos en el tiempo.

Las situaciones descritas, obedecen, principalmente al incumplimiento de las disposiciones establecidas en el Manual PF-SUB-004 (Subproceso Valoración y Selección de Población para Tratamiento), el cual establece la obligatoriedad de respaldar los modelos y sus insumos mediante mecanismos formales de almacenamiento gestionados por la Dirección de Tecnologías de la Información, a través de la generación de tickets y control institucional de versiones.

Asimismo, se evidencian debilidades en los controles estratégicos y operativos orientados a garantizar el adecuado almacenamiento, custodia y gestión de la información, permitiendo el uso de repositorios no institucionales (directorios locales o temporales), lo cual compromete la seguridad y disponibilidad de los datos.

De igual forma, se identificó falta de efectividad en el accionar del Comité Directivo, en la aplicación de criterios técnicos para la aprobación de exclusiones de población, las cuales, en algunos casos, fueron adoptadas sin el debido sustento técnico, jurídico o contable, o fundamentadas únicamente en limitaciones de capacidad operativa, sin contar con análisis de costo-beneficio que respaldaran dichas decisiones.

Lo antes expuesto, refleja falta de integridad, disponibilidad y trazabilidad de la información y genera incertidumbre sobre la validez de los procesos de selección, al no tener certeza de que las bases de datos actuales correspondan a las utilizadas originalmente. Estas falencias dificultan las labores de control y verificación, generan reprocesos y limitan la capacidad de la entidad para sustentar técnicamente sus decisiones.

Así mismo, se ven comprometidos los principios de transparencia, objetividad y legalidad, afectando la confianza en la gestión pública y reduciendo la posibilidad de recuperar oportunamente los recursos públicos comprometidos en el desarrollo de los Programas PAEF y PAP.

## **Respuesta de la UGPP**

*“La Entidad respetuosamente se permite manifestar que no comparte la observación formulada, por cuanto considera que durante el desarrollo de la auditoría se acreditó la existencia de mecanismos procedimentales, documentales y tecnológicos que garantizan la conservación de la información, la trazabilidad de los procesos de valoración y selección y la posibilidad de reproducir los ejercicios adelantados en el marco de los Programas objeto de evaluación.*

*En primer lugar, la UGPP reitera que ha dado cumplimiento a lo establecido en el Subproceso PF-SUB-004 “Valoración y Selección de Población para Tratamiento”, mediante el cual se establecen las actividades, responsables, insumos y controles asociados al proceso de valoración y selección de población objeto de tratamiento. En desarrollo de dicho*



*procedimiento, la Entidad conserva los modelos, los insumos utilizados, las fuentes de información, los parámetros de ejecución y los registros asociados en los repositorios institucionales definidos para tal fin, garantizando la disponibilidad de la información necesaria para soportar los ejercicios realizados.*

*En este sentido, la información institucional disponible permite identificar las fuentes utilizadas, los criterios generales aplicados en los procesos de valoración y selección, los parámetros considerados para su ejecución y los soportes correspondientes, aspectos que garantizan la trazabilidad del proceso adelantado.*

*Frente a la afirmación según la cual no sería posible replicar los modelos utilizados, resulta pertinente precisar que el numeral 6.1.3 del Subproceso PF SUB-004 establece expresamente que, cuando se requiera reproducir un modelo, debe efectuarse una solicitud formal a la Dirección de Gestión de Tecnologías de la Información mediante ticket a la mesa de servicios, con el propósito de disponer las fuentes de información, componentes técnicos e insumos necesarios para garantizar la adecuada ejecución del ejercicio. Este procedimiento institucional fue diseñado precisamente para asegurar que la reproducción de los modelos se realice bajo las condiciones técnicas y de información requeridas, garantizando la integridad del ejercicio y la adecuada administración de las fuentes de información.*

*Adicionalmente, la Entidad considera pertinente precisar que la observación parte de la premisa según la cual la inexistencia de copias históricas independientes o versiones congeladas de los modelos equivaldría a la ausencia de mecanismos de respaldo o a la imposibilidad de reproducir los ejercicios de valoración y selección. Sin embargo, dicha interpretación no corresponde a la forma en que se encuentra estructurado el proceso institucional.*

*En efecto, la capacidad de reproducir los modelos no depende exclusivamente de la existencia de respaldos históricos de cada versión del modelo analítico, sino de la conservación de las fuentes de información, los parámetros de ejecución, los insumos técnicos y el procedimiento institucional que permite reconstruir el ejercicio cuando ello resulte necesario. Estos elementos se encuentran disponibles y administrados conforme a lo previsto en el Subproceso PF-SUB-004, razón por la cual no puede concluirse que exista ausencia de trazabilidad o de mecanismos de respaldo únicamente porque los modelos hayan evolucionado o haya sido ajustados conforme a las actualizaciones de los manuales operativos. Así mismo, debe resaltarse que durante la reunión de entendimiento adelantada con el equipo auditor el 22 de junio de 2026, la Entidad realizó una revisión conjunta de los modelos "PAEF Persuasivo Piloto 2000", "PAEF Fiscalización Piloto" y "700 Fiscalización PAEF", verificándose la disponibilidad de las fuentes de información, los parámetros de ejecución y los componentes técnicos requeridos para su reproducción. Como resultado de dicho ejercicio se evidenció que la Entidad conserva los insumos necesarios para reconstruir y ejecutar nuevamente los ejercicios de valoración y selección asociados a estos modelos, circunstancia que desvirtúa el supuesto fáctico contenido en la observación, según el cual no sería posible replicarlos.*

*En consecuencia, la Entidad considera que la situación observada no corresponde a una imposibilidad de reproducir los modelos ni a una ausencia de trazabilidad de las fuentes de información o de los insumos utilizados. Por el contrario, la revisión efectuada permitió constatar la disponibilidad de los elementos técnicos requeridos para su ejecución, así como la conservación de la información necesaria para soportar los procesos de valoración y selección*



*desarrollados en el marco de los Programas objeto de análisis. Así mismo, no se evidencia incumplimiento alguno del Subproceso PF-SUB-004 ni de los controles institucionales establecidos para la conservación de la información utilizada en los procesos de valoración y selección.*

*La evidencia suministrada durante el desarrollo de la auditoría, complementada con la verificación realizada en la reunión de entendimiento, permitió acreditar que la Entidad dispone de mecanismos procedimentales, documentales y tecnológicos suficientes para garantizar la conservación de los modelos, la disponibilidad de las fuentes de información y la reproducibilidad de los ejercicios cuando ello resulte necesario.*

*En mérito de lo expuesto, la UGPP solicita respetuosamente desestimar la presente observación, por cuanto los supuestos de hecho que la sustentan fueron aclarados y desvirtuados mediante la información técnica puesta a disposición del equipo auditor y los resultados obtenidos durante la reunión de entendimiento, evidenciándose que la Entidad cuenta con mecanismos suficientes para garantizar la trazabilidad de la información y la reproducción de los modelos de valoración y selección utilizados en los Programas PAEF y PAP”.*

## **Análisis de la Respuesta**

Analizada la respuesta presentada por la entidad, se evidencia que, si bien la UGPP manifiesta disponer de las fuentes de información, parámetros de ejecución y algunos insumos técnicos asociados a los modelos de valoración y selección, no se logra desvirtuar la deficiencia estructural identificada, relacionada con la ausencia de trazabilidad integral del proceso analítico que soporta la selección de los expedientes.

En efecto, de la revisión de los argumentos expuestos, se observa que la entidad sustenta la posibilidad de reproducir los modelos en la disponibilidad de datos de entrada y en la existencia de procedimientos generales; sin embargo, no se aporta evidencia que permita verificar el desarrollo metodológico aplicado sobre dicha información, es decir, no existe documentación técnica suficiente que describa de manera detallada, secuencial y verificable el paso a paso del tratamiento, depuración, transformación, modelación y análisis de los datos, que condujo a la selección final de la población objeto de tratamiento.

Desde la perspectiva de auditoría, la sola existencia de las fuentes de información no garantiza la reproducibilidad ni la trazabilidad del proceso, en tanto el componente crítico radica en la forma en que dichos datos fueron procesados, analizados y transformados en decisiones operativas concretas. En el caso analizado, se evidencia que este componente no se encuentra debidamente documentado mediante informes técnicos, memorias de cálculo, bitácoras de procesamiento o registros de ejecución que permitan reconstruir de manera fiel, consistente y verificable el análisis efectuado en su momento.

Así mismo, el hecho de que los modelos hayan sido objeto de modificaciones o ajustes a lo largo del tiempo, sin que se disponga de versiones históricas documentadas ni de registros del proceso analítico aplicado en cada etapa.

En este sentido, la capacidad señalada por la entidad corresponde más a un ejercicio de reconstrucción analítica, que, a una verdadera reproducibilidad técnica auditada, entendida esta como la posibilidad de replicar exactamente un proceso bajo las mismas condiciones, insumos, transformaciones y reglas aplicadas en su momento.

Adicionalmente, la validación realizada en la reunión vía Google Meet, en la cual se evidenció la disponibilidad de ciertas fuentes de información y componentes técnicos, no constituye prueba suficiente de la existencia de una trazabilidad completa del proceso, en tanto no se demostró la existencia de documentación que permita seguir de manera cronológica y verificable cada una de las etapas del análisis que derivaron en la selección de la población.

En consecuencia, persiste la debilidad relacionada con la falta de:

- Documentación técnica del proceso analítico,
- Registros del tratamiento de los datos,
- Soportes que expliquen las decisiones adoptadas durante la modelación y,
- Mecanismos de control que garanticen la integridad y replicabilidad del proceso en el tiempo.

Lo anterior implica que, en la práctica, para intentar reproducir los modelos, la entidad debe reconstruir nuevamente el análisis de los datos desde cero, sin contar con un informe técnico que sirva como guía o referencia del ejercicio original, lo cual afecta la confiabilidad, consistencia y verificabilidad de los resultados.

Respecto a la incidencia disciplinaria, se desvirtúa, toda vez que los argumentos allegados por la entidad permiten evidenciar que la presentación entregada demuestra que, sí existe un Backups de los modelos de selección, pero no existe un paso a paso de la selección o reconstrucción del análisis de los datos.

Expuesto lo anterior, se configura como hallazgo administrativo.

### 3.5. RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

| <b>OBJETIVO ESPECÍFICO 3.</b>                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Evaluar la gestión de la UGPP en la identificación, determinación oficial y recuperación de los recursos asignados indebidamente, así como en la aplicación de las acciones de Cobranza en los casos de incumplimiento de los requisitos establecidos para los Programas PAEF y PAP.</i> |

### 3.5.1. Recuperación de Recursos

Como resultado de la evaluación efectuada a la gestión adelantada por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) en los procesos de identificación, determinación oficial y recuperación de recursos asociados a los Programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP), se verificó la información reportada por la entidad respecto de las acciones de Fiscalización desarrolladas sobre los beneficiarios de dichos Programas.

Durante la auditoría se analizó una muestra de expedientes de Fiscalización y se contrastó la información contenida en los expedientes con las bases de datos y reportes institucionales suministrados por la entidad. Como resultado de esta verificación se identificaron inconsistencias entre los resultados de Fiscalización reportados por la UGPP y los soportes documentales contenidos en algunos expedientes revisados.

En particular, se evidenciaron casos contabilizados como acciones de Fiscalización dentro de los resultados reportados por la entidad, respecto de los cuales no fue posible verificar actuaciones de determinación, decisiones de cierre o documentos que sustentaran su incorporación dentro de las cifras oficiales de gestión. Esta situación fue identificada en expedientes incluidos en la muestra seleccionada, lo que puso de manifiesto debilidades en los mecanismos de validación, depuración, control y trazabilidad de la información utilizada para medir y reportar los resultados de Fiscalización.

La respuesta presentada por la entidad no aportó evidencia suficiente que permitiera acreditar que los expedientes observados contaban con actuaciones que justificaran su contabilización como acciones efectivas de Fiscalización; por ende, se validó el siguiente hallazgo de auditoría:

#### **Hallazgo No. 4 Resultados Acciones de Fiscalización Sobre Programas de Gobierno<sup>6</sup> (A).**

##### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

**“Artículo 209** *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

---

<sup>6</sup> Caso en el Sistema Automatizado para el Proceso Auditor: COH\_5668\_2026-1-AU-CU.

**“Artículo 268. Numeral 4 y 5.”***El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones. (...) 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos. 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.”*

LEY 1437 DE 2011

*“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*

**“Artículo 3:** *“Principios de la actuación administrativa, en especial los de eficacia y celeridad, que obligan a las autoridades a cumplir sus funciones oportunamente, evitando dilaciones injustificadas. ”*

LEY 87 DE 1993

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

**“ARTÍCULO 2. Objetivos del sistema de Control Interno.** *Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: (...) e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros (...)*”

LEY 2060 DE 2020

*“Por la cual se modifica el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF y el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP*

**“Artículo 11º Ampliación de plazos de Fiscalización por la unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social, UGPP y administración de información.** *El plazo señalado a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, por el parágrafo 5 del artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020, y el parágrafo 5 del artículo 8 del Decreto Legislativo 770 de 2020 será de cuatro (4) años.”*

DECRETO 639 DE 2020

*“Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”*

**“ARTÍCULO 2. Beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF.**

**PARÁGRAFO 5.** *La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, dentro de las labores de Fiscalización que adelante durante los tres años siguientes a la finalización del Programa, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto Legislativo para acceder al mismo. Para efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- deberá remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- la información que sea necesaria para realizar dicha validación.”*

PF-SUB-058

*“6.1.19. No procederá pliego de cargos y se finalizará la investigación cuando el beneficiario: i) Haya cumplido los requisitos de pago de salarios de los trabajadores sobre los cuales se otorgó el subsidio, disminución de los ingresos en todos los meses fiscalizados y actividad económica priorizada cuando aplique. ii) Haya restituido correctamente el subsidio con los respectivos intereses de mora y pagado la sanción correspondiente. iii) Haya fallecido o la empresa se haya liquidado. Cuando el cierre de la investigación obedezca a otras situaciones, deberá presentarse ante el Comité Primario de la Dirección de Parafiscales para su aprobación. El extracto del acta deberá reposar en el expediente como soporte.”*

*“6.1.23. Cuando en el análisis del caso se evidencie que el beneficiario pagó dineros en exceso, en el oficio de cierre o auto de archivo se deberá explicar tal situación y ordenar a la Tesorería de la Subdirección Financiera la devolución del dinero consignado en exceso por concepto de sanciones.”*

#### PF-SUB-004 - SUBPROCESO VALORACIÓN Y SELECCIÓN DE POBLACIÓN PARA TRATAMIENTO

En desarrollo del proceso auditor, la Contraloría General de la República evaluó la gestión adelantada por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, respecto de las acciones de determinación y Fiscalización de los Programas PAEF y PAP.

La entidad informó que, con fundamento en el documento denominado *“Estudio Técnico Prórroga y Ampliación Planta UGPP”*, solicitó la ampliación de la planta temporal mediante la creación de 69 empleos temporales adicionales y la prórroga de 186 empleos temporales por dos (2) años más, con el propósito de adelantar aproximadamente 55.000 Acciones Persuasivas y 17.000 Acciones de Determinación.

No obstante, durante la auditoría y en diferentes oportunidades, la entidad manifestó que, si bien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprobó la ampliación y prórroga solicitadas, hubo diversas situaciones asociadas a los trámites adelantados ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, que impidieron materializar efectivamente dicha ampliación, circunstancia que incidió en el cumplimiento de la meta prevista para las acciones de Fiscalización.

De acuerdo con la certificación e información reportada por la UGPP, la entidad adelantó un total de 12.107 Procesos de Fiscalización relacionados con Programas de Gobierno, de los cuales, 10.028 incluyeron los Programas PAEF y/o PAP, mientras que 2.079, correspondieron exclusivamente a los Programas PARO y/o MICRO.

Sin embargo, al efectuar la validación de una muestra de 84 expedientes suministrados por la entidad mediante radicado No. 20260100003884711, en respuesta a la solicitud de información No. 20260000100717742 del 17 de abril de 2026, y contrastar dicha información con la base denominada “*Consolidado Cargue Fiscalización – Contraloría 2026*”, remitida mediante Radicado No. 20260100001156611 – Alcance AC01, la CGR evidenció inconsistencias en la contabilización de acciones de determinación reportadas por la entidad.

Esta situación adquiere relevancia al considerar que las inconsistencias fueron identificadas en una muestra equivalente aproximadamente al 0,06% del universo de cerca de 142.000 beneficiarios objeto de análisis por parte de la UGPP, evidenciándose debilidades en los mecanismos de validación y control de la información utilizada para medir y reportar la gestión institucional.

Entre los casos identificados se encuentran los siguientes:

- *Empresa con NIT 890106XXX*: Fue contabilizada como un caso de Fiscalización dentro de la base suministrada por la entidad. No obstante, al verificar el expediente de Determinación, únicamente, se evidenció un certificado expedido por la Cámara de Comercio de Barranquilla de abril del 2026, en el cual consta que la Matrícula Mercantil fue cancelada desde el 26 de noviembre de 2024.

Adicionalmente, no se encontró evidencia de Actuaciones de Determinación, ni documento de cierre del expediente que justificara su contabilización como Acción Efectiva de Fiscalización; observándose, igualmente, una verificación insuficiente del estado jurídico de la Persona Jurídica objeto de Fiscalización.

- *Empresa NIT 900571XXX*: fue reportada como una acción de Fiscalización adelantada por la entidad; sin embargo, al verificar el expediente en el aplicativo BMP se evidenció que, aunque la empresa se encontraba cargada en el sistema, no registra actuaciones asociadas a la etapa de determinación. Adicionalmente, en el expediente únicamente reposa el oficio No. 2023151001575631 del 3 de abril de 2023, mismo oficio con el cual se dio cierre a la etapa persuasiva, sin evidenciarse actuaciones posteriores que soporten su contabilización dentro de los resultados reportados por la UGPP.

Las situaciones descritas, evidencian debilidades en los procesos de validación, depuración, control y trazabilidad, de la información utilizada para reportar los



resultados de gestión relacionados con las acciones de Fiscalización de los Programas de PAEF y PAP.

Lo anterior, se generó por deficiencias en los mecanismos de control, validación, depuración y seguimiento de la información consolidada, por las dependencias responsables del Proceso de Fiscalización, así como a la ausencia de verificaciones suficientes que permitieran garantizar que las acciones reportadas como fiscalizaciones, efectivamente, contaran con Actuaciones que sustenten su incorporación y contabilización como una Actuación de Fiscalización.

Lo antes descrito, propició la existencia de riesgos de sobreestimación de los resultados reportados por la entidad, lo cual afectó la confiabilidad, consistencia, integridad y calidad de la información utilizada, para evaluar la gestión institucional y efectividad de las acciones de Fiscalización, adelantadas por la UGPP.

Por lo expresado en los párrafos precedentes, se configura como hallazgo administrativo.

### Respuesta de la UGPP

*“En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada por el COVID19, el Gobierno de Colombia implementó diversas estrategias económicas bajo una premisa clara: primero contener la pérdida masiva de puestos de trabajo y, posteriormente, reactivar la economía incentivando nuevas contrataciones.*

*Para lograrlo, se crearon dos tipos de Programas muy diferentes en sus reglas, objetivos y público objetivo, estos Programas fueron,*

1. *Programa de Protección al Empleo Formal.*
2. *Programa de Generación de Nuevo Empleo, incentivo al Nuevo Empleo.*

*A continuación, se presenta un comparativo de los Programas:*

| <b>CRITERIO LEGAL</b>                | <b>PROTECCIÓN AL EMPLEO FORMAL</b>                                                                                                                                                                                                     | <b>GENERACIÓN DE NUEVO EMPLEO</b>                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Propósito del programa.</i>       | <i>Que las empresas mantuvieran a los trabajadores actuales.</i>                                                                                                                                                                       | <i>Que las empresas contrataran personal adicional.</i>                                                                                                                                              |
| <i>Principales normas asociadas.</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto Legislativo 639 de 2020.</li> <li>• Decreto Legislativo 677 de 2020.</li> <li>• Decreto Legislativo 815 de 2020.</li> <li>• Ley 2060 de 2020.</li> <li>• Ley 2155 de 2021.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 688 de 2021.</li> <li>• Ley 2155 de 2021.</li> <li>• Decreto 1399 de 2021.</li> <li>• Ley 2294 de 2023.</li> <li>• Decreto 1736 de 2023.</li> </ul> |

| CRITERIO LEGAL           | PROTECCIÓN AL EMPLEO FORMAL              | GENERACIÓN DE NUEVO EMPLEO               |
|--------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|
| Vigencia del Beneficio   | Mayo de 2020 hasta diciembre de 2021.    | Septiembre de 2021 hasta agosto de 2026. |
| Entidad Fiscalizadora    | UGPP                                     | UGPP                                     |
| Estado actual            | Finalizado                               | Activo                                   |
| Responsable del Programa | Ministerio de Hacienda y Crédito Público | Ministerio de Trabajo                    |

Como se puede evidenciar, la UGPP fue la entidad designada por el Gobierno Nacional para realizar las labores de Fiscalización de los dos Programas de Gobierno, que recordemos nacieron a partir de la emergencia sanitaria.

Ahora bien, con relación al estudio técnico de modernización de planta presentado por la UGPP y que dio origen a la expedición del Decreto 2445 de 2022, la Unidad incluyó las cifras y el análisis de cada uno de ellos, a continuación, se presentan las dos ilustraciones soportadas en el estudio [...]

En línea con el estudio técnico de modernización, el Decreto 2445 de 2022, en su parte motiva otorgó a la UGPP la función de fiscalizar no solo los Programas de apoyo sino también los Programas de generación:

“(...) Que así mismo, se otorgó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, competencias para fiscalizar la veracidad de la información aportada y/o certificada por los beneficiarios y el correcto cumplimiento de los requisitos así: para el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, según el artículo 2° del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el artículo 1° del Decreto legislativo 677 de 2020 y por el artículo 2° del Decreto Legislativo 815 de 2020, del artículo 11 de la Ley 2160 de 2020 y el artículo 22 de la Ley 2155 de 2021; para el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de servicios -PAP, en el artículo 8 del Decreto Legislativo 770 de 2020; para el programa de Apoyo para la Generación de Empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete y para la Generación de Nuevo Empleos, según el artículo 1° del Decreto 688 de 2021, subrogado por el artículo 1° del Decreto 1399 de 2021 que incorpora el artículo 2.2.6.1.10.2. al Decreto 1072 de 2015; y para el apoyo a empresas afectadas por el Paro Nacional, a través del artículo 26 de la ley 2155 de 2021 (...).”

Subrayado fuera del texto. Así mismo, el citado decreto estableció una gradualidad para la provisión de cargos, por lo que no todos los 69 empleos llegaron de manera simultánea, ni tampoco el 1° de enero de 2023 como estaba previsto, puesto que el proceso de vinculación está normado por las políticas de la Comisión Nacional de Servicio de Civil CNSC, quien dispuso la provisión de planta con las listas de elegibles vigentes, razón por la cual llegaron los primeros funcionarios en mayo de 2023, es decir, cinco meses después de la entrada en vigencia del decreto.

“(...) ARTÍCULO 4. Gradualidad Provisión empleos temporales. La provisión de los empleos creados en el presente decreto se efectuará en forma gradual, de conformidad con las disponibilidades presupuestales y hasta la concurrencia de las respectivas apropiaciones (...).”

*Pese a que los dos Programas iniciaron en 2021 y desde esa fecha la UGPP ha venido realizado de manera simultánea las actividades asignadas que no solo se limitaron a la Fiscalización, el programa de nuevo empleo se ha venido prorrogando en diferentes oportunidades lo que ha imposibilitado el inicio de la Fiscalización.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, no es preciso afirmar que las 17.000 acciones de Fiscalización proyectadas por la UGPP fueron enfocadas única y exclusivamente para los Programas de apoyo al empleo formal (PAEF, PARO, PAP, MICRO), esta cifra incluyó también la proyección realizada para la Fiscalización de los Programas de generación de nuevo empleo.*

*No obstante, lo anterior, es preciso indicar que la proyección realizada por la UGPP constituyó una estimación técnica elaborada con base en la información disponible, las competencias asignadas a la Entidad y los supuestos de planeación vigentes al momento de su formulación. Como ocurre con cualquier ejercicio prospectivo de gestión pública, sus resultados se encuentran condicionados por variables institucionales, normativas, operativas y presupuestales que pueden modificarse durante su ejecución. En consecuencia, las diferencias entre los valores proyectados y los resultados efectivamente obtenidos no deben interpretarse, por sí mismas, como evidencia de una deficiencia en la gestión, sino que deben analizarse considerando la metodología empleada, los supuestos adoptados y las condiciones sobrevinientes que pudieron incidir en los resultados.*

*Frente al caso identificado con NIT 890106XXX, la información observada por el equipo auditor evidencia que durante la gestión adelantada por la UGPP se verificó la situación jurídica de la persona jurídica, encontrándose posteriormente la cancelación de su matrícula mercantil. Lejos de evidenciar una ausencia de control, esta circunstancia demuestra precisamente la aplicación de actividades de verificación orientadas a establecer la viabilidad de continuar o no con las actuaciones correspondientes. Debe tenerse presente que los estados jurídicos de los beneficiarios pueden modificarse durante el desarrollo de los procesos institucionales y que dichas variaciones son valoradas por la Unidad para determinar la procedencia de actuaciones posteriores, incluyendo el eventual archivo de los casos cuando corresponda.*

*De igual manera, respecto del caso identificado con NIT 900571XXX, la existencia de actuaciones asociadas a la etapa persuasiva y la ausencia de actuaciones posteriores de determinación no permite concluir, por sí sola, que el caso hubiera sido incorporado indebidamente dentro de los universos de gestión ni que se haya producido una sobreestimación de resultados. El propio modelo de proceso contempla que, como consecuencia de la información obtenida durante el tratamiento persuasivo, pueden adoptarse decisiones que hagan necesario avanzar a etapas posteriores de Fiscalización formal, incluyendo devoluciones voluntarias, cierres de actuaciones, pérdida de objeto o decisiones de archivo. En consecuencia, la sola inexistencia de actuaciones de determinación no constituye evidencia suficiente para desvirtuar la gestión efectivamente realizada sobre el caso ni para concluir la inexistencia de actividades de control.*

*A partir de los elementos revisados no es posible concluir la existencia de una falla generalizada en los mecanismos de control, validación, depuración, trazabilidad o seguimiento de la información, ni una afectación material de la confiabilidad de los resultados institucionales reportados. Por el contrario, la documentación del Sistema Integrado de Gestión evidencia que la UGPP cuenta con procedimientos formalmente establecidos para la selección de*

*beneficiarios, valoración de riesgos, control de calidad de la información, tratamiento persuasivo, Fiscalización, restitución de recursos y archivo de actuaciones, los cuales constituyen mecanismos de control orientados a garantizar la adecuada administración de los recursos públicos y el cumplimiento de las competencias asignadas por la ley.*

*Por lo anterior, de la manera más respetuosa agradecemos retirar la observación administrativa.”*

## **Análisis de la Respuesta**

La respuesta presentada por la UGPP no desvirtúa los hechos que dieron origen a lo observado.

En primer lugar, una parte significativa de los argumentos expuestos por la entidad se orienta a explicar el contexto normativo de los Programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF, PAP, PARO y MICRO) y de los Programas de Generación de Nuevo Empleo, así como las dificultades presentadas para la provisión de los cargos temporales aprobados mediante el Decreto 2445 de 2022. Sin embargo, dichos planteamientos no guardan relación directa con el hecho observado por la Contraloría, el cual se encuentra circunscrito a la existencia de inconsistencias en la contabilización y reporte de acciones de Fiscalización incluidas dentro de los resultados informados por la entidad.

Lo observado, no cuestiona la metodología utilizada para proyectar metas de Fiscalización ni la inclusión de diferentes Programas dentro de los estudios técnicos de ampliación de planta, sino la incorporación dentro de los resultados reportados de expedientes respecto de los cuales no se evidenciaron actuaciones de determinación ni documentos de cierre que permitieran justificar su contabilización como acciones efectivas de Fiscalización.

Respecto del expediente identificado con NIT 890106XXX, la entidad manifiesta que la verificación de la cancelación de la matrícula mercantil constituye una actuación de control orientada a establecer la viabilidad de continuar con el proceso. No obstante, la respuesta no aporta evidencia documental que demuestre la existencia de actuaciones de determinación, decisiones de archivo, actos de cierre o cualquier otro soporte que justifique su inclusión dentro de las acciones de Fiscalización reportadas. Por el contrario, se confirma que la actuación encontrada corresponde únicamente a la verificación del estado jurídico de la sociedad, circunstancia que no desvirtúa el hallazgo relacionado con la ausencia de soportes que acrediten su contabilización como resultado efectivo de Fiscalización.

En segundo lugar, frente al expediente identificado con NIT 900571XXX, la entidad señala que la inexistencia de actuaciones de determinación no implica necesariamente una incorporación indebida del caso dentro de los universos de gestión. Sin embargo, la observación no se fundamentó en la sola ausencia de actuaciones de determinación, sino en que el expediente fue reportado como una acción de Fiscalización adelantada

por la entidad sin que reposaran actuaciones posteriores al cierre de la etapa persuasiva que permitieran soportar su contabilización dentro de los resultados reportados.

Adicionalmente, aunque la UGPP manifiesta contar con procedimientos formalmente establecidos para la selección, tratamiento y control de los procesos de Fiscalización, la observación no cuestiona la existencia formal de dichos procedimientos, sino la efectividad de los controles aplicados sobre la información consolidada y reportada. Precisamente, el hallazgo surge de la comparación entre la información suministrada por la entidad y la evidencia contenida en los expedientes revisados, ejercicio mediante el cual se identificaron inconsistencias que evidencian debilidades en los mecanismos de validación, depuración, trazabilidad y control de calidad de la información reportada.

Cabe resaltar que las inconsistencias fueron identificadas dentro de una muestra limitada de expedientes seleccionados para verificación. En consecuencia, el hecho de que los casos observados no se encuentren reflejados dentro de la contabilización efectivamente sustentada por la Fiscalización genera una subestimación de la situación evidenciada, toda vez que los resultados obtenidos corresponden únicamente a los expedientes revisados y no permiten descartar la existencia de registros adicionales en condiciones similares dentro del universo total reportado por la entidad.

Con base en lo anterior, la respuesta de la UGPP no desvirtúa los hechos observados, no aporta evidencia que subsane las inconsistencias identificadas, ni demuestra la correcta aplicación de los controles sobre la información reportada, por lo que se mantienen las condiciones que dieron origen a la observado y comunicado.

Así las cosas, lo expresado se configura como hallazgo administrativo.

### 3.6. RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

| <b>OBJETIVO ESPECÍFICO 4.</b>                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Verificar la coherencia, articulación y eficacia de los procesos de asignación de recursos, Fiscalización y Cobranza adelantados por la UGPP, frente al marco normativo y los mecanismos de seguimiento y control aplicables a los Programas PAEF y PAP.</i> |

#### 3.6.1. Coherencia, Articulación y Eficacia

Este objetivo fue revisado de manera transversal, en articulación con los objetivos Nos. 1, 2 y 3, toda vez, que éstos contemplan los procesos que fueron verificados en cada una de las Etapas de (Postulación, Sensibilización, Persuasión y Fiscalización) y los Ciclos de los Programas PAEF y PAP.

El resultado de este objetivo, es decir, los procesos de Coherencia, Articulación y Eficacia, se encuentra incluido en el contenido de los hallazgos 1, 2, 3 y 4 antes descritos en el presente informe.

### 3.7. RESULTADOS RELACIONADOS CON LAS ACTIVIDADES TRANSVERSALES

#### 3.7.1. Evaluación y Calificación del Sistema Fiscal de Control Interno

| <b>ACTIVIDAD TRANSVERSAL 1</b>                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Evaluar el control fiscal interno a los procesos identificados, aplicado por la UGPP en la administración de los recursos.</i> |

La evaluación del Control Fiscal Interno realizada a la gestión y ejecución de los Programas PAEF y PAP por parte de la UGPP respecto a las distintas etapas del proceso para las vigencias auditadas, obtuvo una calificación consolidada de 2,118 puntos, que lo ubica en el rango “Ineficiente”, este resultado indica que los mecanismos de Control Interno no mitigan en forma oportuna y eficaz los riesgos identificados.

**Tabla No. 11.**  
**Calificación de Control Fiscal Interno**

|                                                                                                                                                                   |  |       |                       |                  |                       |       |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------|-----------------------|------------------|-----------------------|-------|---------|
| Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento                                                                                                   |  |       |                       |                  |                       |       |         |
| ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.                                                                                   |  |       |                       |                  |                       |       |         |
| AC Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP -<br>Materia a auditar: Programas PAEF y PAP. |  |       |                       |                  |                       |       |         |
| I. Evaluación del control interno institucional por componentes                                                                                                   |  |       |                       |                  | Ítems evaluados       |       | Puntaje |
| A. Ambiente de control                                                                                                                                            |  |       |                       |                  | 10                    |       | 1,6     |
| B. Evaluación del riesgo                                                                                                                                          |  |       |                       |                  | 10                    |       | 1,8     |
| C. Sistemas de información y comunicación                                                                                                                         |  |       |                       |                  | 10                    |       | 1,8     |
| D. Procedimientos y actividades de control                                                                                                                        |  |       |                       |                  | 10                    |       | 1,6     |
| E. Supervisión y monitoreo                                                                                                                                        |  |       |                       |                  | 10                    |       | 1,6     |
| Puntaje total por componentes                                                                                                                                     |  |       |                       |                  | 2                     |       |         |
| Ponderación                                                                                                                                                       |  |       |                       |                  | 10%                   |       |         |
| Calificación total del control interno institucional por componentes                                                                                              |  |       |                       |                  | 0,168                 |       |         |
|                                                                                                                                                                   |  |       |                       |                  | Parcialmente Adecuado |       |         |
| Riesgo combinado promedio                                                                                                                                         |  |       |                       |                  | MEDIO                 |       |         |
| Riesgo de fraude promedio                                                                                                                                         |  |       |                       |                  | BAJO                  |       |         |
| A. Evaluación del diseño                                                                                                                                          |  | 4,000 |                       | 4,000            |                       | 1,000 |         |
| B. Evaluación de la efectividad                                                                                                                                   |  | 4,000 |                       | 10,000           |                       | 2,500 |         |
| Calificación total del diseño y efectividad                                                                                                                       |  |       |                       |                  | 1,950                 |       |         |
|                                                                                                                                                                   |  |       |                       |                  | Parcialmente Adecuado |       |         |
| Calificación final del control interno                                                                                                                            |  |       |                       |                  | 2,118                 |       |         |
|                                                                                                                                                                   |  |       |                       |                  | Ineficiente           |       |         |
|                                                                                                                                                                   |  |       | Valores de referencia |                  |                       |       |         |
|                                                                                                                                                                   |  |       | Rango                 | Calificación     |                       |       |         |
|                                                                                                                                                                   |  |       | De 1 a <1,5           | Eficiente        |                       |       |         |
|                                                                                                                                                                   |  |       | De =>1,5 a <2         | Con deficiencias |                       |       |         |
|                                                                                                                                                                   |  |       | De =>2 a 3            | Ineficiente      |                       |       |         |



El rango “Ineficiente” tiene su sustento en la materialización de los riesgos de incumplimiento definidos para el accionar de la UGPP, por cuanto se evidenciaron las siguientes debilidades:

- Numero de conformes otorgados en los Programas de PAEF y PAP a beneficiarios con matrícula cancelada antes y durante las fechas establecidas para la Postulación a los respectivos ciclos.
- También, conformes otorgados en el programa PAEF a beneficiario con matrícula renovada después de las fechas establecidas para la Postulación.
- Otorgar conformes a beneficiarios del PAEF y PAP que presentan registro de matrícula mercantil posterior a las fechas limites permitidas en la norma que son (01-01-2020 y 6-5-2020) para los respectivos ciclos.
- Dar número de conformes en los Programas PAEF y PAP a empresas que no cumplen con la calidad de ser empleadores reales.
- Además, se evidenció asignación de conformes en los Programas PAEF y PAP a empresas de personas naturales cuyos empleados reportados en la PILA son menores al permitido en la norma que son (3).
- Así como también dar certificados de conformidad a beneficiarios del PAEF que presentan cotizantes fallecidos antes y durante las fechas de Postulación.
- Debilidades por falta de conciliaciones en las bases de datos de aportantes Vs cotizantes.
- Fallas en los backups del paso a paso en la reconstrucción del análisis de los datos.
- Deficiencias en los mecanismos de control, validación, depuración y seguimiento de la información consolidada por las dependencias responsables del proceso de Fiscalización.

### 3.7.2. Denuncias y/o Solicitudes Ciudadanas

| ACTIVIDAD TRANSVERSAL 2                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Atender las solicitudes ciudadanas e insumos que se recepcionen y estén relacionadas con el asunto a auditar.</i> |

#### *Denuncias*

Durante el desarrollo de la auditoría no se recibieron denuncias, ni solicitudes ciudadanas, relacionadas con la materia a auditar.

### 3.7.3. Alertas DIARI

| ACTIVIDAD TRANSVERSAL 3                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Atender las Alertas de la DIARI que se recepcionen y estén relacionadas con los asuntos a auditar.</i> |

### *Alertas DIARI*

Con relación a con esta actividad, la DIARI remitió a la auditoría las Alertas sobre el incumplimiento de requisitos de los Programas PAEF y PAP en la PILA, así como de presuntas agremiadoras de papel.

A partir de su análisis y revisión, mediante el cruce de las bases de datos allegadas (PILA y Agremiadoras), la CGR, identificó que las personas naturales no cumplieron con el requisito normativo de contar con un mínimo de tres empleados, así como la relación de dichas Agremiadoras. Esta situación de hallazgo, está detallada en el hallazgo No. 1.

## 4. ANEXOS

### 4.1. MATRIZ DE HALLAZGOS

| No.            | NOMBRE DEL HALLAZGO                                                            | INCIDENCIA |          |          |                       |          |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------|----------|----------|-----------------------|----------|
|                |                                                                                | A          | D        | F        | CUANTÍA F             | IP       |
| 1              | Verificación de Requisitos Programas PAEF y PAP.                               | X          | X        | X        | 10.164.572.000        |          |
| 2              | Informe ITRC Conciliación Bases de Datos.                                      | X          |          |          |                       | X        |
| 3              | Trazabilidad de Información en Procesos de Fiscalización Programas PAEF y PAP. | X          |          |          |                       |          |
| 4              | Resultados Acciones de Fiscalización Sobre Programas de Gobierno.              | X          |          |          |                       |          |
| <b>TOTALES</b> |                                                                                | <b>4</b>   | <b>1</b> | <b>1</b> | <b>10.164.572.000</b> | <b>1</b> |

**Fuente:** Datos del Informe de Auditoría de Cumplimiento

**Elaboró:** Equipo Auditor.

| Convenciones Incidencias Hallazgos |                                                 |
|------------------------------------|-------------------------------------------------|
| A                                  | Hallazgo Administrativo                         |
| D                                  | Hallazgo con presunta connotación Disciplinaria |
| F                                  | Hallazgo con connotación Fiscal                 |
| CUANTÍA F                          | Cuantía del Hallazgo Fiscal en pesos \$         |
| IP                                 | Hallazgo con solicitud de Indagación Preliminar |