

CONCEPTO 1151783 DE 2012

(Noviembre 22)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, COLPENSIONES

Bogotá, D.C.

Asunto: Concepto jurídico novedades - PILA

En atención a su consulta, mediante la cual solicita concepto jurídico con respecto a la posibilidad de eliminar el diligenciamiento de un formulario en el que se reporte la novedad de cambio de empleador en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, antes y después de la creación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA, se emite el siguiente concepto jurídico

1. Normas a Considerar

- Decreto 692 de 1996
- Decreto [1406](#) de 1999
- Decreto [1465](#) de 2005
- Ley [100](#) de 1993

2. Precedente jurisprudencial a aplicar

- T-[080](#) de 2011
- T-019 de 2012

1. Consideraciones preliminares

Con el propósito de atender adecuadamente la consulta elevada a esta Vicepresidencia, es necesario empezar por diferenciar las figuras de “afiliación” y “novedades”.

La afiliación es el procedimiento mediante el cual una persona se vincula al Sistema General de Seguridad Social Integral indicando el nacimiento de obligaciones frente al pago de cotizaciones y al cubrimiento de riesgos, mientras que las novedades son los cambios que surgen con respecto a las obligaciones derivadas de la afiliación inicial, referentes a variaciones en la clasificación del afiliado entre trabajador dependiente e independiente el monto de las cotizaciones y al ingreso y retiro de un trabajador dependiente de sus diferentes empleadores de acuerdo a las condiciones de la relación laboral del, entre otras⁽¹⁾.

La afiliación ofrece una pertenencia permanente en el sistema ganada a propósito de una primera inscripción⁽²⁾, razón por la cual aunque se presenten cambios de régimen, cambios en la calidad del afiliado entre dependiente e independiente o cambios de empleador, dicha condición de afiliado no desaparece, ya que tales variaciones se reportan al sistema a través de las diferentes novedades establecidas en la normativa vigente.

En punto a la realización de los aportes y al reporte de novedades, el Decreto [692](#) de 1994, con el

propósito de evitar múltiples afiliaciones, pagos dobles y evasión en las cotizaciones, varió la forma de realizar los aportes al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y generó en cabeza del empleador responsabilidades puntuales. Así, los artículos [23](#), [27](#) y [32](#) señalan como obligaciones del empleador, entre otras:

Descontar al trabajador el monto que por ley debe aportar para la cotización, y trasladar dicho valor junto con el que a él le corresponde, a la entidad administradora de pensiones elegida por el empleado dentro del plazo señalado en las normativa vigente.

Informar a las administradoras de pensiones las novedades que se hayan producido en sus plantas de personal durante el mes calendario respectivo en relación con desvinculaciones o retiros de los trabajadores, con el propósito de evitar el cobro coactivo de las cotizaciones imputables a esos afiliados.

Dichas obligaciones fueron revalidadas por el Decreto [1406](#) de 1999, que actualizó la forma y contenido de la autoliquidación de aportes y reafirmó la importancia de que el procedimiento se realice conforme a sus disposiciones.

Es bajo el esquema de la autoliquidación de aportes que toma relevancia el reporte de novedades, como quiera que de acuerdo al mismo, en el caso de los trabajadores dependientes, es el empleador el responsable de reportar a la administradora: el inicio y terminación de la relación laboral, los salarios sobre los cuales cotiza determinado trabajador, la elección de trasladarse de régimen cuando a ello hubiere lugar, entre otros aspectos sin que la administradora de pensiones tenga la obligación de solicitar documentos adicionales para comprobar que lo manifestado por el empleador corresponde a la verdad, en atención al principio de buena fe.

De esta manera, además de ser una obligación legal, el reporte de novedades es fundamental para la administradora de pensiones pues es el único procedimiento establecido que le permite conocer las variaciones de la relación laboral de un afiliado, y en consecuencia, de las obligaciones en materia de seguridad social derivadas del contrato de trabajo, específicamente con respecto al pago oportuno y completo de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones.

Así mismo, el reporte de novedades permite identificar situaciones anormales en el pago de los aportes que sirven de sustento para la adopción de decisiones relacionadas con la iniciación de las acciones de cobro que son competencia de esta administradora. Tómese como ejemplo el caso de un trabajador que ha venido aportando regularmente al Sistema General de Pensiones como trabajador dependiente y sin que haya mediado novedad alguna su empleador dejó de realizar los aportes correspondientes: por un lado puede entender que la relación laboral finalizó y que se trata de la omisión del empleador de reportar la novedad de retiro, pero por otro puede entenderse que la relación laboral sigue vigente y se trata del incumplimiento de las obligaciones del empleador de descontar y pagar al Sistema de Pensiones las cotizaciones correspondientes, situaciones que generan consecuencias jurídicas opuestas, ya que en el primer caso no procede la iniciación de un proceso de cobro y en el segundo sí procede.

En tratándose de trabajadores dependientes, son las novedades de ingreso y retiro las que le indican a la administradora de pensiones el inicio y culminación de una relación laboral, sin que sea posible que en ausencia de tales novedades la entidad pueda presumir, con las solas cotizaciones, que existe o no una relación laboral.

Por todo lo anterior se concluye que no es procedente eliminar el reporte de novedades, ya que: (i) Es una obligación legal y (ii) es el único mecanismo previsto para que la administradora de

pensiones entienda la existencia de una relación laboral y por consiguiente la existencia de obligaciones frente al pago de aportes al Sistema de Pensiones en el régimen que administra.

1. Primer Problema Jurídico - Obligación de diligenciar formularios

1.1. Problema jurídico

¿Es jurídicamente procedente eliminar la formalidad de diligenciar un formulario en el que se reporte la novedad de cambio de empleador en el Régimen de Prima media con Prestación Definida?

1.2. Consideraciones

Esta gerencia no encuentra norma expresa que indique que el reporte de la novedad de ingreso por cambio de empleador deba realizarse necesariamente a través de un formulario determinado. Tal como se señala en el texto de consulta, los artículos 11, 14 y 15 del Decreto 692 de 1996 se refieren a la obligación de diligenciar formularios exclusivamente en los eventos de afiliación por primera vez al Sistema General de Pensiones, traslado entre regímenes y traslado entre administradoras de régimen, pero no señala la obligación de diligenciar formulario cuando debe reportarse una novedad de ingreso por cambio de empleador.

Por otro lado, el Decreto [1465](#) de 2005 creó un sistema para la liquidación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, denominado Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA, la cual no modificó de forma alguna las responsabilidades y obligaciones propias de los actores respecto al pago de las cotizaciones, sino que se facilitó el sistema de recaudo de los aportes a fin de controlar la evasión y elusión de los mismos.

Se trata de un formato inteligente que permite a todas las personas naturales y jurídicas liquidar y pagar electrónicamente los aportes al Sistema de la Protección Social, esto es, a los Sistema Generales de Salud, Pensiones, Riesgos profesionales, Cajas de Compensación Familiar, Sena e ICBF, con base en la información que cada usuario de PILA señale, y recibe el reporte de todas las novedades derivadas de la variación en las situaciones laborales de los afiliados al Sistema.

Así las cosas, cuando un empleador tiene un nuevo trabajador, es su responsabilidad reportar a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes la novedad de ingreso de dicho afiliado a determinada administradora de pensiones, señalar que se trata de su trabajador y pagar las correspondientes cotizaciones, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, de donde se puede verificar que dicho afiliado ha iniciado una relación laboral diferente.

Es importante resaltar que si bien, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA recibe el reporte de novedades - como el de ingreso, ello no impide que la entidad administradora de pensiones pueda hacer validaciones internas a fin de verificar si las cotizaciones que se están recibiendo a través de PILA se ajustan a la normativa vigente y en caso de verificar lo contrario adopte las medidas que considere pertinentes con el propósito de subsanar las anormalidades.

1.3. Conclusiones

No existe norma expresa que establezca la obligación de reportar la novedad de ingreso por cambio de empleador a través de un formulario presentado ante la administradora de pensiones.

La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA es un sistema de recaudo que recibe

tanto los pagos a la seguridad social como las novedades que se presenten relacionadas con las variaciones en las condiciones laborales de los afiliados, razón por la cual, en el caso de los trabajadores dependientes, no es necesario que dicha novedad se confirme con la radicación de un formulario ante la administradora de pensiones.

La administradora de pensiones puede realizar validaciones internas con el propósito de verificar si las cotizaciones que se reciben a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes se ajusta a la normativa vigente, y adoptar las medidas necesarias con el fin de corregir anomalías que se puedan presentar con respecto a dichas cotizaciones.

2. Segundo Problema Jurídico - Validación de semanas

2.1. Antecedentes del problema jurídico

De acuerdo a su comunicación, una de las inconsistencias más frecuentes en la historia laboral de los afiliados a Colpensiones, es que a partir de 1995 no existe el registro de la relación laboral en la base de datos Sabass - Recaudo, generándose las siguientes situaciones: (i) 119.189.283 registros con estado de deuda 27, esto es, no tienen relación laboral pero sí afiliación antes de febrero de 2009 y (ii) 6.838.618 registros con estado de deuda 29, es decir, no tiene relación laboral a partir de febrero de 2009, pero sí afiliación.

En su escrito manifiesta que esta situación afecta directamente el total de semanas cotizadas, ya que la consecuencia de no tener registrado la novedad de cambio de empleador es que dichas semanas no se tienen en cuenta dentro del total de cotizaciones realizadas por el afiliado.

De igual manera señala que la solución a dicho problema adoptada en su momento por el seguro social es dispendiosa pues es a demanda y se trata de la presentación de un formulario suscrito tanto por el afiliado como por el empleador para poder convalidar tales pagos en forma manual.

2.2. Problema jurídico

¿Es jurídicamente procede eliminar la formalidad de diligenciar un formulario en el que se reporte la novedad de cambio de empleador para convalidar las semanas cotizadas dentro de la historia laboral de una persona que reporta afiliación al Régimen de Prima Media con Prestación Definida?

2.3. Consideraciones

Antes de la entrada en operación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, las novedades se reportaban mediante los formularios de autoliquidación y específicamente, el cambio de empleador a través del diligenciamiento del formulario de afiliación correspondiente, trámites que en ocasiones fueron omitidos por el empleador.

Con respecto a las omisiones del empleador y, en ciertos casos, de las administradoras de pensiones, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el afiliado o pensionado es el que menos debe soportar la negligencia de las entidades y asumir las consecuencias negativas de una omisión cuando no tiene culpa en ella.

Así, en materia similar a la tratada, en sentencia T-[080](#) de 2011 señaló:

"De lo expuesto, se puede concluir que no corresponde al trabajador asumir las consecuencias negativas de la mora del empleador en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social toda

vez que pese a la falta de transferencia de dichos recursos, al trabajador sí se le realizaron las deducciones mensuales de su salario; de esta manera no se le puede imputar la falta de pago de las respectivas cotizaciones al sistema. Además, la normatividad referida establece mecanismos específicos mediante los cuales las entidades encargadas de reconocer las prestaciones sociales pueden afrontar las situaciones de mora, ya que se encuentran facultadas para exigir la cancelación de los dineros adeudados y para imponer las sanciones de rigor”.

Igualmente en sentencia T-019 de 2012 indicó:

“No existe norma legal que permita a la administradora de pensiones generar la consecuencia negativa de no tener en cuenta los aportes realizados por el trabajador cuando no está precedido de una actualización del estado o nombre del empleador, esto es, una consecuencia que además se deriva del incumplimiento tanto del empleador de haber realizado la actualización correspondiente como de la entidad administradora de pensiones de haber subsanado el tema de la afiliación. Así las cosas, y concluyendo este análisis normativo, se tiene que en el presente caso la entidad accionada estableció requisitos adicionales a los consagrados en la Constitución y la Ley para estudiar el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación del actor, y además impuso una consecuencia demasiado gravosa que no está prevista en las normas vigentes. Esto vulnera el derecho al debido proceso, ya que desconoce el principio de legalidad, que es uno de los elementos constitutivos de este derecho”

De esta manera, si la administradora de pensiones recibió los pagos sin que medie formulario de afiliación, no es procedente que la consecuencia de esa omisión sea asumida por el trabajador, esto es, la entidad no está autorizada para no tener en cuenta dentro de la historia laboral del trabajador las cotizaciones que se realizaron al Sistema General de Pensiones, máxime cuando dicha consecuencia no se encuentra establecida en ninguna norma de carácter general, por lo que esta gerencia encuentra procedente que, una vez realizadas las validaciones que señala en el escrito de consulta se proceda a incluir dentro de la historia laboral del afiliado, las cotizaciones en comento.

2.4. Conclusiones

La obligación de reportar las novedades de un trabajador dependientes es de su empleador.

Antes de la entrada en operación del sistema de recaudo PILA, el diligenciamiento del formulario de afiliación era el mecanismo a través del cual el empleador reportaba a la administradora de pensiones la novedad de ingreso de un nuevo trabajador.

El no diligenciamiento del formulario con anterioridad a la entrada en operación del sistema de recaudo PILA es un incumplimiento de las obligaciones del empleador de reportar las novedades de sus trabajadores a la administradora de pensiones.

De conformidad con el precedente constitucional las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del empleador no pueden ser asumidas por el trabajador, es decir, la consecuencia de dicha omisión no puede redundar en ignorar las semanas que aparecen reportadas en la historia laboral del afiliado, razón por la cual, en aras de garantizar los derechos del aportante y de manera excepcional esta vicepresidencia encuentra viable realizar las validaciones de las semanas cotizadas sin necesidad del diligenciamiento del formulario correspondiente, siempre y cuando se realicen los controles que señala en su escrito de consulta.

Cordial saludo,

GERMAN ERNESTO PONCE BRAVO

Gerente Doctrina

Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General

Proyectó. Andrea Hurtado - Professional master 7 Vicepresidencia Jurídica

NOTAS AL FINAL:

1. Decreto 1406 de 1999 artículo [3](#).

2. Decreto 692 de 1994 artículo [13](#), que al regular la permanencia de la afiliación, dispone: “La afiliación al sistema general de pensiones es permanente e independiente del régimen que seleccione el afiliado. Dicha afiliación no se pierde por haber dejado de cotizar uno o varios períodos, pero podrá pasar a la categoría de inactivos, cuando tenga más de seis meses de no pago de cotizaciones ”.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

