

CONCEPTO 61105 DE 2018

(Octubre 18)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DE: Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa

ASUNTO: Concepto Proceso de la Selección del operador para la retención y giro de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral mediante la modalidad electrónica de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

Respetada Doctora XXXXX:

Mediante consulta de fecha 9 de octubre de 2018 con número de radicación 8-2018-058987 solicita concepto respecto a la obligatoriedad o no de realizar un proceso de selección para la escogencia del operador, por medio del cual el SENA a nivel nacional realizará el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social (Salud, Pensión, ARL y Caja de Compensación) y el trámite de las novedades de los contratistas del SENA (aproximadamente 35.639) a partir del 1 de junio de 2019, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto [1273](#) de 2018.

Lo anterior teniendo en cuenta que en el mercado existen múltiples operadores que pueden prestar el servicio y la Secretaría General debe dar cumplimiento a los principios de selección objetiva, transparencia, eficacia y economía que rigen la administración pública.

Para responder la consulta formulada, me permito señalar lo siguiente:

#### ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

#### PRECEDENTES NORMATIVOS

- Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

La Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley [80](#) de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos” establece”

“ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

1. Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo...

2. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

3. Concurso de méritos. Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación...

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

- a) Urgencia manifiesta;
- b) Contratación de empréstitos;
- c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. (...)

Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales;

- d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición;
- e) Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas;
- f) Los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, [617](#) de 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público;
- g) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado;
- h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;
- i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.
- j) La contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que requieran reserva para su adquisición.

5) Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto..."

- Pago, retención y giro de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes

El Decreto [1273](#) de 23 de julio de 2018 "Por el cual se modifica el artículo [2.2.1.1.1.7](#), se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos [2.2.4.2.2.13](#) y [2.2.4.2.2.15](#) del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo"

estableció:

“Artículo [1](#). Modifíquese el artículo [2.2.1.1.1.7](#) del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, el cual quedará así:

"Artículo [2.2.1.1.1.7](#) Pago de cotizaciones de los trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social Integral. El pago de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes se efectuará mes vencido, por periodos mensuales, a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y teniendo en cuenta los ingresos percibidos en el periodo de cotización, esto es, el mes anterior.

El artículo [2](#) del Decreto 1273 de 2018 adicionó el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto [780](#) de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en los siguientes términos:

“ (...)

“Artículo [3.2.7.2](#) Retención de aportes. Los contratantes públicos, privados o mixtos que sean personas jurídicas, los patrimonios autónomos y consorcios o uniones temporales conformados por al menos una persona jurídica deberán efectuar la retención y giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral a través de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) de los trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante, en los plazos establecidos en el artículo [3.2.2.1](#) del presente decreto, teniendo en cuenta los dos últimos dígitos del NIT del contratante.

(...)

“Artículo. [3.2.7.3](#) Reporte de novedades. El contratante que realice la retención y giro de los aportes deberá reportar a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) las novedades de inicio, suspensión y terminación del contrato.

“Artículo. [3.2.7.4](#) Omisión del deber de retención y giro de los aportes. El contratante será responsable de girar a las administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral las sumas dejadas retener o por valor inferior que corresponde, y por los intereses moratorias que se causen debido a la inobservancia los plazos establecidos para el giro los aportes retenidos, sin perjuicio las sanciones pena/es, fiscales y/o disciplinarias a que haya lugar.

(...)

“Artículo [3.2.7.6](#) Plazos. El pago mes vencido de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de los cotizantes de que trata el artículo [2.2.1.1.1.7](#) del presente decreto se efectuará a partir del 1o de octubre de 2018, correspondiendo al periodo de cotización del mes septiembre del mismo año.

La retención y giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de que trata el presente título se efectuará a partir del mes de junio de 2019, mediante la modalidad electrónica de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

El Ministerio de Salud y Protección Social efectuará los ajustes que se requieran en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) para el cumplimiento de lo aquí previsto.

(...)

“Artículo [3.2.7.8](#). Divulgación del pago de aportes mes vencido de los trabajadores independientes. Las administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales y los operadores de información de la Planilla Integrada de Liquidación de aportes (PILA) deberán divulgar y asesorar a los trabajadores independientes, a través de todos sus canales de comunicación, sobre el cambio del pago de la cotización a mes vencido, en los términos del presente Título y del artículo [2.2.1.1.1.7](#) de este decreto.”

“Artículo [3](#). Modifíquese el artículo [2.2.4.2.2.13](#) del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, el cual quedará así:

"Artículo [2.2.4.2.2.13](#). Pago de la cotización. Las Entidades o Instituciones públicas o privadas contratantes y los contratistas, según corresponda, deberán realizar el pago de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales mes vencido, dentro de los términos previstos por las normas vigentes.

(...)

Parágrafo. El contratante deberá realizar la retención y giro de los aportes de los trabajadores independientes al Sistema General de Riesgos Laborales de conformidad con lo dispuesto en el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto [780](#) de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, y las normas que lo modifiquen, o sustituyan."

“Artículo [4](#). Modifíquese el artículo [2.2.4.2.2.15](#) del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, el cual quedará así:

"Artículo [2.2.4.2.2.15](#). Obligaciones del contratante. El contratante debe cumplir con las normas del Sistema General de Riesgos Laborales, en especial, las siguientes:

1. Reportar a la Administradora de Riesgos Laborales los accidentes de trabajo y enfermedades laborales.
2. Investigar todos los incidentes y accidentes de trabajo.
3. Realizar actividades de prevención y promoción.
4. Incluir a las personas que les aplica la presente sección en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.
5. Permitir la participación del contratista en las capacitaciones que realice el Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo.
6. Verificar en cualquier momento el cumplimiento de los requisitos de seguridad y salud necesarios para cumplir la actividad contratada de las personas a las que les aplica la presente sección.
7. Informar a los contratistas afiliados en riesgo IV y/o V sobre los aportes efectuados al Sistema General de Riesgos Laborales.
8. Adoptar los mecanismos necesarios para realizar el pago mes vencido de la cotización, cuando el pago del aporte esté a su cargo."

- Operadores de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-

El Decreto [780](#) de 2016 “por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector salud y protección social” establece:

“Artículo [3.2.3.3](#). Pago de aportes a través entidades autorizadas para efectuar recaudos en sistemas de pago de bajo valor. El pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales podrá realizarse a través de los sistemas de pago de bajo valor que funcionen de acuerdo con las normas que para tal efecto expida el Gobierno nacional, pero en cualquier caso mediante formulario único o integrado.

“Artículo [3.2.3.5](#). Definiciones. Para los efectos de este Título se entiende por:

1. Sistema: el Sistema de la Protección Social, que incluye la operación de los subsistemas de pensiones, salud y riesgos laborales de Sistema de Seguridad Social Integral y al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a las Cajas de Compensación Familiar.

2. Subsistemas: cada uno de los componentes del "Sistema", señalados en el inciso anterior.

3. Administradora (s): las Entidades Administradoras de Pensiones del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, las Entidades Administradoras de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Entidades Promotoras de Salud (EPS) del régimen subsidiado cuando haya lugar y demás entidades autorizadas para administrar el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), así como el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a las Cajas de Compensación Familiar y, en lo pertinente, a Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales.

4. Operador de Información: el conjunto de funciones que se enumeran a continuación, las cuales serán asumidas por las entidades que se señalan en el artículo [3.2.3.7](#) del presente decreto:

4.1. Suministrar al Aportante el acceso a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, por vía electrónica.

4.2. Permitir al Aportante el ingreso de los conceptos detallados de pagos, así como su modificación o ajuste previo a su envío o su corrección posterior. El ingreso de la información detallada de los pagos se podrá realizar mediante la digitación de la información directamente en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social o de la actualización de los datos del período anterior, si lo hubiere; o la captura de los datos de un archivo generado por el Aportante u otros.

4.3. Aplicar las reglas de validación y generar los informes con las inconsistencias encontradas, para su ajuste o modificación previa a su envío, el cual se hará dentro de los términos establecidos en la ley, así como contar con una validación respecto de los elementos propios del pago y solicitar autorización para efectuar la transacción financiera.

4.4. Generar los archivos de salida, los reportes e informes que se requieran para los actores del Sistema o para las autoridades.

4.5. Almacenar durante un período de tiempo no inferior a tres (3) meses, el registro de

identificación de Aportantes y la información histórica de la Planilla.

4.6. Mantener la conexión con la(s) Institución(es) Financiera(s) y/o los Sistemas de Pago, que permitan al Aportante efectuar el débito a su cuenta y a las Administradoras recibir los créditos correspondientes.

4.7. Suministrar a quien corresponda, oportunamente, la información necesaria para efectuar la distribución de los pagos.

4.8. Realizar los procesos de conciliación y contingencias del proceso de intercambio de información.

4.9. Cumplir con el estándar de seguridad ISO 17799, de manera que sus políticas y prácticas de seguridad se enmarquen dentro de dicha norma que garantiza la seguridad necesaria en el proceso de remisión y recepción de la información.

“Artículo [3.2.3.6](#). Condiciones de operación. El mecanismo utilizado para la autoliquidación de los aportes al Sistema de la Protección Social será la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. Los pagos asociados a la Planilla se deberán hacer de manera unificada mediante las modalidades que se describen en el presente capítulo. El mecanismo de autoliquidación y pago unificado deberá reunir las siguientes condiciones:

1. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes será una planilla electrónica. Los aportantes podrán ingresar y confirmar el contenido de la misma mediante los procedimientos descritos en el numeral 4.2 del artículo anterior. También podrán hacerlo a través de la liquidación asistida, en cuyo caso el aportante remitirá la información detallada de los cotizantes, por cualquier medio, al Operador de Información, quien procederá a digitarla o digitalizarla de manera que se transforme en planilla electrónica.

2. Los pagos asociados a la Planilla deberán hacerse de manera unificada a través de alguna de las siguientes modalidades:

2.1. Pago electrónico.

2.2. Pago Asistido: Si el aportante utiliza la liquidación asistida señalada en el numeral 1 anterior, el Operador de Información generará para el aportante un código o número de referencia que vincula el valor por pagar con la liquidación asistida. El Aportante deberá utilizar dicho código o número de referencia para realizar el pago, ya sea mediante consignación bancaria, orden telefónica, tarjeta débito o crédito, cajero electrónico o datafono, entre otros.

Si el aportante utiliza la liquidación asistida, el Operador de Información le advertirá sobre los intereses de mora que se generarán si no efectúa el pago en la fecha límite prevista para ello. Para asegurar el pago adecuado, liquidará el valor del pago con intereses de mora para los siguientes cinco (5) días hábiles e informará a las entidades financieras y/o sistemas de pago en los cuales se recibirán los pagos sobre el valor que se podrá recibir en cada uno de los cinco (5) días siguientes a la fecha límite. Vencido dicho plazo el código que autoriza la utilización de la Planilla Asistida caducará y, para efectuar el pago, el Aportante deberá solicitar una nueva liquidación y su respectivo código.

Para habilitar la modalidad de pago asistido, los Operadores de Información deberán hacer los acuerdos a que haya lugar y mantener la conexión con las instituciones financieras y/o sistemas

de pago elegidos. Una vez se efectúe el pago, vincularán la información de la Planilla con la del pago y la enviarán a sus destinatarios de conformidad con el esquema previsto en el presente Título.

3. Las entidades involucradas en la operación de este mecanismo deberán abstenerse de incurrir en prácticas comerciales restrictivas del libre mercado y deberán desarrollar su actividad con sujeción a las reglas y prácticas de la buena fe comercial. Por tanto, se entienden prohibidos los actos, acuerdos o convenios o la adopción de decisiones de asociaciones empresariales y prácticas concertadas que directa o indirectamente tengan por objeto o como efecto impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia o cualquier acto que constituya un abuso de posición dominante, así como celebrar pactos que tengan como propósito o cuya consecuencia sea excluir a la competencia del acceso al esquema o mecanismo aquí regulado o a los canales que deben utilizarse para su operación. Se entienden dentro de las prácticas prohibidas la utilización de contratos o modificaciones a los mismos en los cuales las instituciones financieras condicionen la utilización de sus cuentas a la aceptación o al registro en un determinado sistema de pago o tecnología predefinida para la dispersión de la información o de los recursos derivados de dicha información”.

El Decreto [019](#) de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” establece:

#### “ARTÍCULO [74](#). RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN PREVIA

Las personas que pretendan desarrollar la actividad de Operador de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-, deberán acreditar ante la Superintendencia Financiera de Colombia que cuentan con la infraestructura técnica y operativa necesaria para funcionar en condiciones de seguridad, calidad y eficiencia”.

#### ANÁLISIS

El artículo [209](#) de la Constitución Política establece que "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". (Negrillas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 3o de la Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo [189](#) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” dispone que “ La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”. (Negrillas fuera de texto)

El artículo 4o de la norma ut supra prescribe que “La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”.

Dentro de estos principios que regulan la actuación administrativa, se destaca el Principio de Igualdad, en cuanto toda la actividad administrativa debe estar inspirada en igual trato de todos ante la ley, tanto en sentido material como formal, otorgando la oportunidad para participar a todos aquellos que se encuentren en condiciones de ofertar lo requerido por la entidad estatal.

De acuerdo con lo anterior, las actuaciones que realice la Administración Pública, ya sea jurídica, material o técnica, han de sujetarse a los principios que la inspiran, con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado, observando de paso las reglas previstas para adelantar la actuación administrativa de carácter contractual mediante las modalidades señaladas en la ley.

Pues bien, conforme con lo previsto en la Ley [1150](#) de 2007 y en el Manual de Contratación, el SENA puede adelantar los procesos de contratación a través de las diferentes modalidades, tales como Licitación Pública, que es la regla general de los procesos de contratación, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa o contratación de mínima cuantía.

Sin embargo, en el caso objeto de consulta no hay lugar a adelantar un proceso de selección bajo las modalidades establecidas en el artículo [2o](#) de la Ley 1150 de 2007, por las siguientes razones:

El Decreto 1273 de 2018 dispuso en su artículo [3.2.7.2](#) que los contratantes públicos, privados o mixtos que sean personas jurídicas, los patrimonios autónomos y consorcios o uniones temporales conformados por al menos una persona jurídica deberán efectuar la retención y giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral a través de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) de los trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante, en los plazos establecidos en el artículo [3.2.2](#). 1 del mencionado decreto.

El mismo Decreto [1273](#) de 2018 estableció como obligación del Contratante: Reportar la retención y giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos laborales) a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA); las novedades de inicio, suspensión y terminación del contrato; girar a las administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral las sumas dejadas retener o por valor inferior que corresponde, y por los intereses moratorias que se causen debido a la inobservancia los plazos establecidos para el giro los aportes retenidos.

Finalmente, la retención y giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral se efectuará mes vencido a partir del 1o de octubre de 2018, correspondiendo al periodo de cotización del mes septiembre del mismo año.

Sin embargo, la retención y giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos laborales) mediante la modalidad electrónica de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) se realizará a partir del mes de junio de 2019, para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social efectuará los ajustes que se requieran en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

De conformidad con lo señalado en el Decreto [780](#) de 2016, los empleadores y los trabajadores deben realizar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, así como también, aportes parafiscales al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, a la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- y a las Cajas de Compensación.

El artículo [3.2.3.4.](#) del precitado Decreto 780 de 2016 dispone que las Administradoras del Sistema deben permitir a los aportantes realizar sus pagos mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, a través de medios electrónicos, por lo que dichas entidades están obligadas a tener a su disposición los elementos necesarios para que hagan su aporte por medio electrónico.

El Decreto 3667 de 2004, modificado por el Decreto 187 de 2005, dispuso la creación del modelo de formulario único o integrado para la autoliquidación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y de aportes parafiscales, el cual será de obligatoria utilización para los medios electrónicos de pago de bajo valor.

La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), pues, es una planilla electrónica que permite el pago integrado de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales en la cual los aportantes reportan la información para cada uno de los subsistemas en los que el cotizante está obligado a aportar. Es responsabilidad del aportante suministrar la información para la liquidación de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales.

El Consejo de Estado, mediante Sentencia de fecha 7 de julio de 2011, al pronunciarse sobre la legalidad del Decreto 1465 de 2005 señaló:

“ (...) La Planilla Integrada, que como ya se observó en la explicación del anterior cargo es un acto administrativo –Resolución- emanada del Ministerio de la Protección Social, ´señala cada uno de los múltiples ítems que constituyen los diferentes pagos a cada subsistema y las tasas o porcentajes de cotización de cada uno y las novedades que pueden afectar esos pagos, de manera uniforme y sistemática, que diligencia cada aportante para que el operador la distribuya”, según lo explica esta entidad en la contestación de la demanda, lo que no es equivalente a que el operador de información la procese, la utilice o realice operaciones con ella, como lo entiende el actor, pues lo que hace éste es recibirla y distribuirla. Como lo estima el citado Ministerio, el operador de información no es más que un "mensajero electrónico".(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Expedientes acumulados números 2005- 00247 01 y 2006 00145 00).

Ahora bien, conforme con lo previsto en el Decreto [780](#) de 2016, en armonía con los Decretos 1465 de 2005 y 1931 de 2006, los actores involucrados en la autoliquidación y pago de aportes a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes al Sistema Integrado de Seguridad Social Integral, tienen una serie de responsabilidades que bien podemos resumir así:

Aportantes y cotizantes:

- Entregar a las administradoras toda la información que se requiere para establecer el monto de sus aportes de manera clara, veraz y completa.
- Presentar sus autoliquidaciones y efectuar sus pagos en las fechas previstas para el efecto y en las condiciones de modo, tiempo y lugar establecidos en las normas que regulan la recaudación de aportes.

Administradoras de salud, pensiones y riesgos laborales:

- Contar con un sistema de información que les permita verificar la oportunidad e idoneidad de los pagos efectuados por los aportantes y cotizantes.

- Verificar periódicamente, en forma individual o conjunta, que el o los operadores contratados por cada una ejecuten sus funciones en las condiciones de calidad, seguridad, oportunidad y confidencialidad previstas en los Decretos 1465 de 2005 y 1931 de 2006.
- Suscribir los convenios que correspondan con los operadores de información y con las entidades financieras, los cuales deben contener de manera expresa las responsabilidades que tocan a cada una de estas partes en el sistema de planilla integrada de liquidación de aportes, sin que en ello se puedan prever condiciones que atenten contra los intereses de los afiliados o aportantes.

#### Operadores de Información:

- Suministrar a los aportantes y cotizantes el acceso a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, tanto en su modalidad electrónica como asistida y a los procesos de registro.
- Permitir al Aportante el ingreso de los conceptos detallados de pagos, así como su modificación o ajuste previo a su envío.
- Aplicar las reglas de validación y generar los informes con las inconsistencias encontradas, así como contar con una validación respecto de los elementos propios del pago y solicitar autorización para efectuar la transacción financiera.
- Suscribir los convenios correspondientes con las administradoras que hubieren elegido su servicio y con las entidades financieras.
- Responder frente a los afiliados, los aportantes y las administradoras por los errores, retardos u omisiones en que incurra, de conformidad con las normas que regulan la materia y con los convenios suscritos para el efecto.

En este orden de ideas, se puede concluir que el Operador de Información a que se refiere el Decreto [780](#) de 2016, es la entidad debidamente autorizada que suministra al aportante de los pagos al Sistema General de Seguridad Integral, el acceso a la planilla integrada de liquidación de aportes PILA y le permite el ingreso, modificación, validación y corrección posterior de los conceptos detallados de los pagos

Pues bien, según lo establecido en el artículo [3.2.3.6](#). en el Decreto 780 de 2016, el mecanismo utilizado para la autoliquidación de los aportes al Sistema de la Protección Social es una planilla electrónica denominada Planilla Integrada de Liquidación de Aportes.

Los pagos asociados a la Planilla deben hacerse de manera unificada a través de alguna de las siguientes modalidades:

#### 3.2.1 Pago electrónico.

3.2.2 Pago Asistido. Si el aportante utiliza la liquidación asistida señalada en el numeral 3.1 anterior, el Operador de Información generará para el aportante un código o número de referencia que vincula el valor por pagar con la liquidación asistida.

En suma, lo que hace el Operador de Información, debidamente autorizado por la Superintendencia Financiera, es recoger la autoliquidación de aportes que realiza el aportante, llevarla a un banco o institución financiera del que recibe el valor de los aportes y luego llevar a cada Administradora del sistema, tanto la información como el dinero del aporte, todo lo anterior

de manera electrónica.

Con todo, conviene señalar que el artículo [3.2.3.11](#) del Decreto 780 de 2016, modificado por el artículo [3o](#) del Decreto 1990 de 2016 que “ Los operadores de información deberán informar a aquellos aportantes que realicen algún proceso por medio de la modalidad de planilla asistida y que se encuentren en alguna de las categorías de aportantes aquí previstas, sobre la obligación de adecuarse al uso de la modalidad de planilla electrónica y de las nuevas condiciones legales que regirán y de la fecha en que tendrán efecto, en los términos del presente decreto. Igualmente, deberán conjuntamente con las Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral y los Ministerios de Salud y Protección Social y del Trabajo promover el uso de la planilla electrónica, indicando los elementos y pasos requeridos para la ejecución exitosa en los procesos de autoliquidación y pago de aportes, utilizando para ello los canales de comunicación dispuestos y aquellos que sean requeridos para el contacto con los aportantes. Lo anterior deberá ser consistente con los periodos de transición y efectuarse en los términos y condiciones del presente decreto”.

Finalmente, y con el fin de evitar equívocas interpretaciones en torno a la participación del SENA, debemos señalar que esta entidad tiene asignados dos papeles bien diferenciados: Por una parte, se comporta como Administradora respecto a los aportes parafiscales que deben girarle los empleadores, tal como lo establece el artículo [3.2.3.5](#) del Decreto 780 de 2016.

De otro lado, actúa como Contratante o aportante a la luz de lo previsto en el Decreto [1273](#) de 2018.

Para efectos del presente concepto, se tendrá en cuenta la condición del SENA como contratante para los fines del Decreto [1273](#) de 2018.

## CONCLUSIÓN

De lo antes expuesto puede concluirse que en este proceso no serían aplicables las modalidades de selección previstas en el artículo [2o](#) de la Ley 1150 de 2007, pues no estamos frente a circunstancias que conduzcan a adelantar un proceso de contratación para la adquisición o suministro de bienes y servicios, la ejecución de obras o la prestación de servicios, sino a cumplir lo dispuesto en el Decreto [1273](#) de 2018 que estableció la obligación a cargos de reportar la retención y giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos laborales) de los contratistas de prestación de servicios a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)

Como antes quedó señalado, el acceso a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) por vía electrónica, está a cargo de los Operadores de Información debidamente autorizados, los cuales tienen suscritos convenios o acuerdos con las Administradoras del sistema de seguridad social integral en salud, pensiones y riesgos laborales, tal como lo contempla el artículo [3.2.3.6](#) del Decreto 780 de 2016.

Pues bien, de acuerdo con lo anterior y a la luz de lo contemplado en el artículo [2.2.4.2.2.15](#) del Decreto 1273 de 2018, la entidad contratante debe “Adoptar los mecanismos necesarios para realizar el pago mes vencido de la cotización, cuando el pago del aporte esté a su cargo”.

Para el efecto, la entidad contratante, en este caso, el SENA, con arreglo a los principios que informan la función administrativa, en especial los de Igualdad, Publicidad, Imparcialidad y Transparencia, bien puede adelantar un proceso para escoger o seleccionar al Operador de

Información a que se refiere el Decreto [780](#) de 2016 para tener acceso a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con el fin de hacer dable la retención y giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral por parte de los trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante, tal como lo dispone el Decreto [1273](#) de 2018. Para la escogencia del Operador de Información deben tenerse en cuenta las competencias fijadas por el Decreto [249](#) de 2004 a la Dirección General y a la Secretaría General del SENA, como quiera que la actividad de dicho operador tendrá cobertura a nivel nacional.

Debe tenerse en cuenta que conforme con el artículo [3.2.3.11](#) del Decreto 780 de 2016, modificado por el artículo [3o](#) del Decreto 1990 de 2016, los aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales están en la obligación de adecuarse al uso de la modalidad de planilla electrónica y de las nuevas condiciones legales que se establezcan y las fechas en que tendrán efecto.

A su turno, el artículo [3.2.3.6](#) del Decreto 780 de 2016 establece que “Para habilitar la modalidad de pago asistido, los Operadores de Información deberán hacer los acuerdos a que haya lugar y mantener la conexión con las instituciones financieras y/o sistemas de pago elegidos”.

Habida cuenta que los Operadores de Información a que se refiere el Decreto [780](#) de 2016, tienen como función suministrar al aportante de los pagos al Sistema General de Seguridad Integral y parafiscales el acceso a la planilla integrada de liquidación de aportes PILA, consideramos que la selección del Operador de Información puede realizarse mediante una invitación a los Operadores debidamente autorizados, en la cual podrán solicitarse las condiciones operativas, técnicas, logísticas, electrónicas, cobertura, valores agregados, facilidades y demás aspectos que le permitan al SENA realizar debida y oportunamente el giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto [1273](#) de 2018.

Los Operadores de Información, valga recordar lo dicho por el Consejo de Estado en la Sentencia atrás anotada, lo que hace es recibir de los aportantes y distribuir a las respectivas Administradoras la información relacionada con el pago y giro de los aportes al Sistema General de Seguridad Integral.

Es importante anotar que el párrafo 3o del artículo [3.2.3.6](#) del Decreto 780 de 2016 establece que “El costo de la utilización de las modalidades de pago descritas en el presente capítulo no podrá alterar el valor del aporte por pagar al Sistema de la Protección Social”. Lo anterior indica que en la selección del Operador de Información no se pactaría ninguna retribución o participación a favor de éste, pues los costos de la operación y de los medios de pago se pactan de manera independiente en los convenios suscritos entre el Operador de Información y la respectiva Administradora.

Del mismo modo, el artículo [3.2.3.10](#) del Decreto 780 de 2016, modificado por el artículo [3o](#) del Decreto 1990 de 2016 señala “Los convenios entre los operadores de información y las entidades financieras encargadas del recaudo de los aportes y las Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, no podrán contemplar tarifas que comprometan los recursos de las cotizaciones recaudadas o de sus ingresos que resulten necesarios para garantizar el pago de las prestaciones económicas y asistenciales, la constitución de reservas, los programas obligatorios de promoción y prevención.

Adicionalmente, los operadores de información y las entidades financieras encargadas del recaudo de los aportes, deberán acordar con las Administradoras del Sistema de Riesgos Laborales tarifas diferenciales que tengan en cuenta la clase de riesgo del cotizante y el costo global de los servicios”.

De igual manera, el numeral 3o del artículo [3.2.3.6](#) del Decreto 780 de 2016 prevé que “Las entidades involucradas en la operación de este mecanismo deberán abstenerse de incurrir en prácticas comerciales restrictivas del libre mercado y deberán desarrollar su actividad con sujeción a las reglas y prácticas de la buena fe comercial. Por tanto, se entienden prohibidos los actos, acuerdos o convenios o la adopción de decisiones de asociaciones empresariales y prácticas concertadas que directa o indirectamente tengan por objeto o como efecto impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia o cualquier acto que constituya un abuso de posición dominante, así como celebrar pactos que tengan como propósito o cuya consecuencia sea excluir a la competencia del acceso al esquema o mecanismo aquí regulado o a los canales que deben utilizarse para su operación. Se entienden dentro de las prácticas prohibidas la utilización de contratos o modificaciones a los mismos en los cuales las instituciones financieras condicionen la utilización de sus cuentas a la aceptación o al registro en un determinado sistema de pago o tecnología predefinida para la dispersión de la información o de los recursos derivados de dicha información”.

No obstante lo anterior, es necesario tener en cuenta los ajustes que el Ministerio de Salud y Protección Social realice a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) para el cumplimiento de lo previsto en el Decreto [1273](#) de 2018.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Cordial saludo,

Carlos Emilio Burbano Barrera

Coordinador

Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa  
Dirección Jurídica - Dirección General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)



logo