

EL PILA ¿ EL Oponente DE LA CORRUPCIÓN?¹

THE PILA THE OPPORTING CORRUPTION?

Tania Yisel Otalvaro Diaz²

Resumen

La planilla integrada de liquidación de aportes ha tenido un largo proceso de gestación para convertirse finalmente en el PILA como lo conocemos actualmente. Su aparición surge por la necesidad de tener un recaudo eficiente para el sistema de seguridad social y los aportes parafiscales. Adicional al recaudo, el PILA sirve eventualmente para ser un panóptico contra la corrupción

Palabras clave

Corrupción, Seguridad Social Integral, Aportes, Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)

Abstract

The integrated spreadsheet of liquidation of contributions has had a long process of gestation to turns finally into the ICPS how we name it nowadays. His appearance arises for the need to have a efficient fee collection for the system of social safety and parafiscal contributions. Moreover to the fee collection, the ICPS serves eventually to be a panopticon against the corruption.

Keywords

Corruption, Integrated Social Security, Integrated Contribution Payment System (ICPS)

¹ El siguiente proyecto es producto de la investigación sobre Política Pública Y Control Fiscal de los grupos Socio Humanística del derecho y Derecho Público Francisco de Vitoria dentro de la línea de Corrupción.

² Estudiante de VIII semestre de Derecho de la Universidad Santo Tomás, perteneciente al semillero Ética pública, adscrito al grupo socio humanística del derecho y al grupo Derecho Público Francisco de Vitoria.

Introducción

Históricamente la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes más conocida como PILA tiene como base normativa la ley 100 de 1993 derivandose de el sistema de seguridad social integral. este tema a sido abordado por varios autores, Gorelli et al. (2015) definen la seguridad social como el otorgamiento de contraprestaciones por parte del Estado ante una situación de riesgo que genere necesidad; así las cosas se entiende que los derechos inmanentes al ser humano adquieren gran preponderancia dentro del sistema debido a su cercanía con la dignidad humana, y de esta manera se pretende proteger la calidad de vida de las contingencias que la afecten.

Debido a esto se hace indispensable que en un Estado Social de Derecho surjan mecanismos eficaces que se opongan al desvío de recursos destinados a proteger las contingencias del sistema de seguridad social; pero en Colombia tal objetivo se ve terriblemente vulnerado por un fenómeno desbordado llamado corrupción.

La corrupción se entiende como los actos nocivos para la ética y el correcto funcionamiento de la administración. este concepto de corrupción desemboca en dos patrones: en el primero (corrupción de acuerdo a la ley) el funcionario obtiene beneficio por ejecutar su función establecida en la ley, en el segundo (corrupción contra la ley) el funcionario obtiene beneficio para sí o para un tercero ejecutando acciones que le son prohibidas por ley. (Molina, 2014).

Es por eso apenas lógico cuestionarse si el PILA siendo una herramienta completa para el recaudo de aportes, ¿contribuye a la disminución de fugas en el capital destinado a las contingencias que plantea el sistema de seguridad social integral? Así pues, el presente documento pretende determinar si el PILA como instrumento de recaudo tiene alguna incidencia en el fenómeno de la corrupción, para lo cual se hará una revisión cronológica de las leyes, los decretos, y resoluciones que tratan acerca de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, realizando un recorrido por los antecedentes, la creación y la normativa actual que rige el tema.

Para el desarrollo de este artículo se tomó en primera instancia el decreto 728/2008 como base después de esto se buscó el porqué de este decreto tomando así todo el contenido del considerándolo cual nos remitió primero a el decreto 1465 / 2005 el cual reglamenta el pago de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y todos sus aportes al Sistema de la Protección Social de manera unificada a través de internet, segundo a el decreto 1931 / 2006 que versa sobre liquidación asistida para personas que no cuentan con la capacidad de efectuar un pago integrado, tercero nos remitimos a la ley 100 DE 1993 estas crea el sistema de seguridad social integral y es el principal fundamento normativo, cuarto ley 797 / 2003 que reforman disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y adicional a esto dictamina disposiciones sobre los sistemas pensionales

exceptuados y especiales, quinto la ley 828 / 2003 que expide normas para el control a la evasión del sistema de seguridad social.

Seguido de esto se realizó una búsqueda en el Repositorio Institucional Digital donde se buscó toda la información normativa del PILA se encontraron a 56 resultados de los cuales se sacó la información más relevante para conformar el PILA es de este repositorio donde se toma el orden cronológico y las resoluciones, después de establecida toda la información del PILA como mecanismo de recaudo se buscaron sustentos doctrinales en repositorios, bases de datos y libros

El PILA, ¿el oponente de la corrupción?

El sistema de seguridad social colombiano está compuesto de dos regímenes, contributivo que parte de la base de la población que obtiene sus ingresos de mercado laboral y sus familias, subsidiado que no depende de sus ingresos corrientes si no de su caracterización mediante el SISBEN. (Ministerio de Protección Social, 2001).

Esto por sí solo plantea un desequilibrio entre regímenes pues no hay una proporción equivalente entre el contributivo y el subsidiado, adicional a la proporción entra una problemática de control de recursos, pues las personas cambian de regímenes constantemente ejemplo de esto es que en 1998 la cobertura era del 60%, en 2000 era del 53 %. otro problema visible es la relación entre el empleo informal y los aportes . (Hernández y Vega, 2001). Estas problemáticas lo que facilitan es un problema de control que se transforma en una facilidad para el desvío de recursos.

La ley 100 de 1993 crea el sistema de seguridad social y establece que el estado debe asegurar el carácter obligatorio de la seguridad social en salud y su naturaleza de derecho social para todos los habitantes de Colombia. Por lo anterior el estado en su función interventora impacta el servicio público cuando afirma que se tiene como un fin el artículo 154 numeral B) “Asegurar el carácter obligatorio de la seguridad social en salud y su naturaleza de derecho social para todos los habitantes de Colombia” G) “Evitar que los recursos destinados a la seguridad social en salud se destinen a fines diferentes”. (Ley 100, 1993).

Posteriormente la ley 828 de 2003 expide normas para el Control a la Evasión del Sistema de Seguridad Social, establece que el proceso de recaudo debe garantizar su buen funcionamiento a través de mecanismos transparentes en el recaudo de aportes. Dichos mecanismos pueden ser de manera electrónica o física. (Ley 828, 2003).

Será igualmente procedente ejecutar el sistema de novedades por este medio, si al delega en el Ministerio de la Protección Social el diseño y contenido de un posible formulario único obedeciendo a lo anterior el decreto 3667 de 2004 trae disposiciones sobre el pago de aportes parafiscales y al Sistema de Seguridad Social Integral, instaurando que la

autoliquidación y el pago de seguridad social y parafiscal deben realizarse mediante un formulario único. (Decreto 3667, 2004)

El 31 de enero de 2004 el presidente Álvaro Uribe Vélez crea el decreto 187 de 2005 donde delega al Ministerio de la Protección Social las pruebas requeridas para implementar un formulario único de autoliquidación de aportes. (Decreto 187, 2005)

Por lo que el Ministerio de la Protección Social en cabeza de Diego Palacio Betancourt el 11 de mayo de 2005 adopta el contenido de prueba del formulario único o Planilla Integrada de Liquidación de Aportes conformado por los datos del Aportante, el registro por cada una de las personas empleadas o dependientes del Aportante, organizado en grupos según la naturaleza de autoliquidación Sistema General de Pensiones, autoliquidación Sistema General de Salud, autoliquidación Sistema General de Riesgos Profesionales autoliquidación de otros aportes parafiscales (SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar). (Resolución N° 001303, 2005)

Para los meses de junio se detecta que la implementación del PILA puede llegar a presentar inconsistencias debido a la aplicación en las fechas que de oficio ordenó la presidencia en el decreto 1465 de 2005 modificado por el decreto 2233 de 2005 se afectará la oportunidad en el cumplimiento de las obligaciones de los aportantes, es por esto que el Ministerio de la Protección Social por medio de la resolución 2106 de 2005 excluye de responsabilidad a los aportantes siempre y cuando hubieren adelantado y ejecutado todas las acciones que les correspondan para dar cumplimiento a la implementación del PILA.

adicional a la problemáticas en tiempo con la implementación del PILA surgen irregularidades relacionadas con exclusión de subsistemas y errores con la base de cotización para lo cual el Ministerio de la Protección Social por medio de la resolución 3577 de 2005 aclara que ningún operador está autorizado para hacer cualquier tipo de exclusión pues el PILA es de obligatoria aplicación para todos en los términos ya establecidos y que el Ingreso Base de Cotización aplicable al Subsistema de Seguridad Social en Salud debe corresponder al señalado para el Subsistema General de Pensiones. (Resolución 3577, 2005)

Después de las pruebas y los ajustes la resolución 0634 de 2006 adopta el contenido del Formulario Único o Planilla Integrada de Liquidación de Aportes donde se da un periodo de conciliación de información y se les ordena a las administradoras implementar los recursos necesarios para la implementación del PILA de manera electrónica

Ya en firme la planilla de aportes se le hacen ajustes mínimos en el decreto 1931 de 2006 se establecen las fechas de obligatoriedad del uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y por acceso también el uso de la planilla física, en la resolución 001317 de 2006 se prorroga la entrada en vigencia, en la resolución 002145 de 2006 se adopta el PILA para las personas ya pensionados, en la resolución 0736 de 2007 se le aclara a los operadores

que deben brindar un pago asistido, resolución 1190 de 2007 modificación de las fechas iniciales.

El 25 de julio de 2007 el Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt crea la resolución 2527 de 2007 y establece el procedimiento para que aportes patronales se hagan a través PILA oportunamente esto según lo ordena el decreto 1636 de 2006, gracias a este procedimiento se da una distribución de las obligaciones de la planilla en donde la entidad empleadora surte el proceso de registro y autoliquidación ante el operador de información el cual verifica la información, una vez verificada el operador adicionar los aportes patronales que deben realizarse, seguido de esto el operador conforme lo indica la planilla procede a realizar los giros a las entidades correspondientes. (Resolución 2527, 2007)

El 22 de septiembre 2007 la procuraduría general de la nación advierte irregularidades a las que da el PILA es por esto que por medio de instructivo N°22 precisa que los pequeños aportantes y los trabajadores independientes deben tener un ajuste en la planilla y que se deben tomar medidas para que no haya un rechazo de las cotizaciones es por esto que el Ministerio de la Protección Social crea la resolución 3975 de 2007 donde se implementa cálculos especializados para la liquidación de cada caso y mientras se modifica para esto la planilla se reciben en estos casos los aportes se recibe el pago por medio de formularios desintegrados los cuales están sujetos a verificación. Después se adiciona en la planilla los nuevos ajustes por medio de resolución 252 de 2008 entre estos ajustes se añade los respectivos campos para el pago de valores en mora. (Resolución 3975, 2007).

En este punto el PILA toma un importante papel al funcionar como panóptico digital en donde las entidades son sometidas a una constante exposición de la información que es contenida en una sola planilla donde se se aplica el principio fundamental de los panópticos la transparencia, lo que causa que los recursos ingresados a la planilla puedan ser vigilados. (Mendoza et al., 2016).

Pero aun así las entidades promotoras de salud, las administradoras de riesgos profesionales, las administradoras de fondos de pensiones, el Sena, las Cajas de Compensación Familiar y el ICBF se ven en continuos escándalos de corrupción un ejemplo de esto es el caso de Saludcoop donde 1,4 billones de pesos, recursos de la salud eran destinados a las arcas personales de los accionistas entre el 2002 y el 2010 lo que terminó en un inminente colapso esto cuestiona en qué falló el sistema de panóptico en este caso y la respuesta es sencilla la corrupción no se presentó en el recaudo del dinero si no en una esfera más grande donde se involucraron a empleados, contadores, revisores fiscales, funcionarios públicos, políticos, congresistas, asesores y abogados.(Revista Semana, 2013).

Resultados

Así las cosas si el régimen contributivo tiene menor proporción que el subsidiado hace que se haga inviable una sostenibilidad fiscal y los sistemas de seguridad social tales como salud, pensión entre otros colapsen para ejemplificar esto tenemos que antes de 1993 el

45% de la población no tenía ningún tipo de aseguramiento, (Villar, 2012) lo que creo un problema pues la salud el sistema se prestaba por parte de la medicina pre pagada, por parte del Seguro Social y a través del sistema por medio de hospitales públicos el propio sistema a través de los hospitales públicos; esto por su parte creó un foco de corrupción tan grande que la mayoría de los recursos públicos destinados a los hospitales tenían fugas lo que causó el cierre de la mayoría y daño de tal magnitud el sistema que se hizo necesaria la ley 100 de 1993 y esto no solo pasó con el sistema de salud si no de igual manera con las contribuciones parafiscales, el sistema pensional. (Santamaría, Borbón y Garzón, 2016).

En todos los casos las fallas en su gran mayoría son atribuibles a problemas de la cobertura, incumplimiento en los pagos, imposibilidad de control en el ingreso de pagos y estabilidad financiera de los sistemas lo que da cabida a pensar que en los colapsos de los sistemas hubo una desmedida y continua corrupción, tanto en el recaudo como en la destinación.

La corrupción en el sistema se evidencia porque aun cuando los aportes a los sistemas de la seguridad social no se hacían en mediante un solo pago deban realizarse pero la desproporción entre los mismos mostraban o que las familias como núcleo no pagaban todos sus aportes y que adicional a eso la falta de una unidad de información permite que los funcionarios a cargo de la administración de los recursos cometieron alguna forma de corrupción, pues se hace imposible saber cuántas entradas no se dan al sistema o cuantas se dan pero no se reportan al no existir proporción para poder comparar entre los mismos.

Entendido el origen social y normativo del PILA queda por establecer el su función actual que en términos de la resolución 2388 del 2016 es unificar y actualizar las reglas de aplicación para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales adoptando los anexos técnicos realizados la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes contenidos en las especificaciones que trae la estructura de la planilla para reportar los archivos de Aportantes, Pagadores de Pensiones y Operadores de Información, esto lo que consigue es que la información, los aportes y la distribución entre entidades se de una manera transparente y accesible para todos los intervinientes.

Conclusiones

El PILA como herramienta de recaudo es un mecanismo oportuno y útil, pues aun cuando a lo largo de su historia contó con fallas en la implementación y en el modelo estas normativamente se fueron corrigiendo lo que hace que para este momento el recaudo sea más preciso y más manejable, Pero aun cuando esta herramienta es buena se torna ineficiente como medio para evitar la corrupción, pues aun cuando da una exposición clara de los montos y la distribución lo que da transparencia y una autorregulación inicial entre intervinientes y una aparente sensación de seguridad la planilla se queda corta ante los problemas de corrupción en el sistema de seguridad social pues el problema no es fácil pues no es solo de aportes y de corrupción conforme a la ley si no que el problema de corrupción

que tiene el sistema se ve en los funcionarios públicos más altos que han creado redes de corrupción en contra de la ley lo que hace que una vez de recaudados los aportes se desvíen a las arcas personales de la redes corruptas lo que evidencia que el problema de la seguridad social no es de dinero si no de corrupción en la destinación de los recursos.

Es entonces apenas comprensible que el PILA no evite que después de recaudados los aportes se den las otras modalidades de corrupción esto se evidencia en los diversos escándalos después de la creación del instrumento de recaudo por que no hay un control real sobre procedimientos preventivos para las fugas de capital, los funcionarios destinados a la inspección y vigilancia no son personas éticamente idóneas y los procesos al ser tan lentos dan la posibilidad de que el funcionario corrupto se de a la fuga sin recibir ningún tipo de consecuencia por el desvío de recursos es más da la posibilidad de que los dineros desaparezcan.

Bibliografía

- ❖ Gorelli, J., Vílchez, M., Alvarez, M., Val Tena, A., & Gutiérrez, M. (2015). Lecciones de Seguridad Social. Madrid: Editorial Tecnos.
- ❖ Hernández, A., & Vega, R. (2001). El sistema colombiano de seguridad social en salud: Desigualdad y exclusión. Revista Gerencia y Políticas de Salud, 48-73.
- ❖ Mendoza, J., Amador, J., Valencia, D., & Carreño, D. (2016). Derecho penal, vigilancia y control social. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- ❖ Ministerio de la Protección Social. (2001). Afiliación, pago y recaudo de aportes al Sistema general de seguridad social en salud. Bogotá: Programa de Apoyo a la Reforma de Salud.
- ❖ Molina, W. (2000). De la Corrupción a la Anticorrupción. Santo Domingo: El Cid Editor.
- ❖ Revista Semana. (23 de Noviembre de 2013). Salucoop, el desfallo de la historia. Revista Semana.
- ❖ Santamaría, L., Borbón, B., & Garzón, D. (2016). Coyuntura del sistema pensional colombiano: Caso práctico de las reformas y problemática latinoamericana. Revista ISOCUANTA, 26-36.
- ❖ Villar, L. (Agosto de 2012). Cedetrabajo. Obtenido de <http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/36-14.pdf>

Leyes

- ❖ Congreso de la República de Colombia. (10 de julio de 2003). Ley de Control a la Evasión del Sistema de Seguridad Social. (Ley 828 de 2003). DO: 45.244.

- ❖ Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Ley del Sistema de Seguridad Social Integral. (Ley 100 de 1993). DO: 41.148.

Decretos

- ❖ Presidencia de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2004). Decreto sobre pago de aportes parafiscales y al Sistema de Seguridad Social Integral. (Decreto 3667 de 2004). DO: 45.726.
- ❖ Presidencia de la República de Colombia. (31 de enero de 2005). Decreto que modifica el Decreto 3667 de 2004. (Decreto 187 de 2005). DO: 45.726.

Resoluciones

- ❖ Ministerio de la Protección Social. (11 de mayo de 2005). Resolución que adopta el contenido del formulario único o Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. (Resolución 1303 de 2005). Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Resolucion-1303-de-2005.pdf>
- ❖ Ministerio de la Protección Social. (19 de octubre de 2005). Resolución que precisa el procedimiento de pago integrado realizado a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. (Resolución 3577 de 2005). DO: 46.066.
- ❖ Ministerio de la Protección Social. (31 de julio de 2007). Resolución que establece el procedimiento para la autoliquidación y pago a través de la Planilla Integrada de liquidación de Aportes de los Aportes Patronales. (Resolución 2527 de 2005). DO: 46.706.
- ❖ Ministerio de la Protección Social. (31 octubre de 2007). Resolución que da cumplimiento a unas instrucciones de la Procuraduría General de la Nación (Resolución 3975 de 2005). DO: 46.799.