

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00247-01

Actor: JORGE IVAN GONZALEZ MORENO Y RAFAEL ANTONIO VARGAS GONZALEZ

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD. ACUMULADO 2006-00145-00

Bogotá, D.C., siete (7) de julio de dos mil once (2011)

Ficha	CE SCA 247-01 de 2011 - 1 CE SCA 247-01 de 2011 - 2
Convenciones	
Color Verde	Problema Jurídico
Color Azul agua	Ratio Decidendi

APORTES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL - Pago a través de medios electrónicos /
PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACION DE APORTES POR MEDIOS
ELECTRONICOS - Debe ser adoptada por resolución expedida por el Ministerio de Protección
Social

El problema jurídico consiste en dilucidar si la disposición demandada excedió la facultad reglamentaria que tenía el Gobierno, para garantizar la seguridad y transparencia en el pago de los aportes del Sistema de Seguridad Social, al imponer a las Administradoras de que trata el artículo [2o](#) del Decreto acusado, la obligación de aceptar el pago de los aportes a través de medios electrónicos, desconociendo que la Ley 828 de 2003 en su artículo [10](#) establece que la adopción de ese medio de pago es potestativa. De conformidad con las normas señaladas en la parte considerativa del Decreto demandado, 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 Decreto [3667](#) de 2004, citado en el artículo [1o](#) acusado del Decreto 1465 de 2005, (...) consagra que a más tardar el 1o de febrero de 2005 (el Decreto [187](#) de 2005, modificó esta fecha y dispuso que fuera el 30 de junio de 2005), la autoliquidación y el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y de aportes parafiscales, deberá realizarse mediante un formulario único o integrado, que podrá ser presentado en forma física o por medios electrónicos. De conformidad con el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003, en concordancia con el Decreto núm. [3667](#) de 2004, las Administradoras tienen la posibilidad de acordar que el pago de los aportes a cargo de los empleadores y los trabajadores se realice a través de medios electrónicos, con el fin de garantizar la eficiencia del pago, siempre y cuando se efectúe con sujeción a las condiciones fijadas por las partes y el Gobierno. De acuerdo con la norma acusada, artículo [1o](#) del Decreto núm. 1465 de 2005, 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, si así lo hubieren acordado, de conformidad con el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003. Como bien lo señala el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el artículo [10](#) ídem resultaría inane si los aportantes que quisieran recurrir a la posibilidad del pago electrónico contemplada en la Ley, no pudieran acogerse a esta alternativa porque el Administrador no ha adoptado las medidas conducentes para el efecto. Lo que sí resulta obligatorio, de conformidad con el artículo acusado, es que la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, por medio electrónico, debe ser la adoptada mediante resolución expedida por el Ministerio de la Protección Social.

NORMA DEMANDADA: decreto 1465 DE 2005 (MAYO 10) – ARTICULO [1](#) (NO ANULADO) / decreto 1465 DE 2005 (MAYO 10) – ARTICULO [4](#) (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: LEY 828 DE 2003 – ARTICULO [10](#) / DECRETO [3667](#) DE 2004

APORTES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL - Pago a través de medios electrónicos / empresas de economía mixta - Manejo del sistema de integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales / OPERADOR DE INFORMACION - Calidad. Funciones / EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA - Difieren de la figura denominada operador de información / OPERADOR DE INFORMACION - Entidades financieras: Legalidad del artículo [4](#), inciso 2, del Decreto 1465 de 2005

Del texto del artículo [15](#) (Ley 797 de 2000) se colige que el mismo faculta al Gobierno para definir el diseño, la organización y el funcionamiento de un Sistema que permita la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales y dispone que este sistema será manejado por entidades de economía mixta de las calidades mencionadas, que además de manejar el sistema, estarán a cargo de la liquidación, administración y procesamiento de la información correspondiente. El Decreto demandado establece que las entidades financieras podrán asumir las funciones de operador de información, mencionadas en el artículo [2o](#), funciones estas diferentes de las que corresponden a las entidades de economía mixta, a que alude el literal b), del artículo [15](#), de la Ley 797 de 2003, por lo cual mal puede endilgarse violación de esta norma. En efecto, el sistema que deben manejar las empresas de economía mixta mencionadas en la norma superior, es el que permita la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales, para lo cual sus funciones son el manejo del sistema y la liquidación, administración y procesamiento de la información correspondiente. Mientras que, en términos generales, las funciones del operador de información, se centran en: suministrar al aportante la Planilla por vía electrónica, permitirle el ingreso, validar los datos y generar los informes y los archivos de salida, reportes e informes que requieran los actores del sistema o las autoridades, mantener la conexión con las Instituciones Financieras y/o los Sistemas de Pago, que permitan al aportante efectuar el débito a su cuenta y a las Administradoras recibir los créditos correspondientes, suministrar la información para efectuar la distribución de los pagos, garantizar la seguridad en el proceso; luego las entidades financieras, cuando actúan como operadores de información, cumplen funciones de intermediación, al facilitar y garantizar la entrega de la información y del aporte a la Administradora, encargada de las funciones, ya relacionadas. Para los efectos del Decreto acusado parcialmente, el artículo [2o](#), numeral 5o, señala qué se debe entender por entidad financiera y cuáles son sus funciones, entre las que tampoco se vislumbra que sean las que corresponden a las entidades de economía mixta, de que trata el artículo [15](#) de la Ley 797 de 2003. Lo anterior se explica en el hecho de que es el

aportante el que efectúa su autoliquidación, la cual realiza de acuerdo con las novedades de la nómina, lo que necesariamente afecta el valor de sus cotizaciones, y lo que hace el operador de información es recoger esta autoliquidación, llevarla a un banco del que recibe el valor de los aportes que el aportante reconoce deber y luego llevar a cada Administradora del sistema, tanto la información como el dinero del aporte, todo lo anterior de manera electrónica. 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”. Luego se colige que las “entidades de economía mixta” de que trata la Ley, no es la misma figura o institución denominada “Operador de Información”.

NORMA DEMANDADA: decreto 1465 DE 2005 (MAYO 10) – ARTICULO [1](#) (NO ANULADO) / decreto 1465 DE 2005 (MAYO 10) – ARTICULO [4](#) (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: Ley 797 de 2000 - artículo [15](#)

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00[247](#)-01

Actor: JORGE IVAN GONZALEZ MORENO Y RAFAEL ANTONIO VARGAS GONZALEZ

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD. ACUMULADO 2006-00145-00

Bogotá, D.C., siete (7) de julio de dos mil once (2011)

Se procede a dictar sentencia de única instancia en los procesos acumulados bajo los radicados núms. 2005 00[247](#) 01, Actor: **JORGE IVÁN GONZÁLEZ MORENO** y 2006 00145, Actor: **RAFAEL ANTONIO VARGAS GONZÁLEZ**, en los cuales demandó la nulidad de algunas disposiciones del Decreto núm. [1465](#) de 10 de mayo de 2005, expedido por el Gobierno Nacional, “por medio del cual se reglamentan los artículos [90](#) de la Ley 21 de 1982, el parágrafo 1o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, [287](#) de la Ley 100 de 1993, el numeral 4o del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, [15](#) de la Ley 797 de 2003 y [10](#) de la Ley 828 de 2003”.

Dicha acumulación fue ordenada mediante auto de 10 de mayo de 2010, que resolvió decretar de oficio la acumulación del proceso núm. 2006-00145-00 al proceso núm. 2005-00[247](#)-01.

Dado que los procesos no estaban en la misma etapa procesal, el mencionado auto decretó la suspensión del proceso radicado con el núm. 2005-00[247](#) 01, hasta tanto el expediente núm. 2006-00145 00 se encontrara en la misma fase, esto es, para fallo, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 5o del artículo [159](#) del C. de P.C.

I. PROCESO NÚM. 2005-00[247](#)-01.

El ciudadano **JORGE IVÁN GONZÁLEZ MORENO**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo [84](#) del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda con la pretensión de que se declare la nulidad parcial del artículo [10](#) del Decreto 1465 de 10 de mayo de 2005, en la parte que dice “deberán permitir a los aportantes el pago de sus aportes mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, por medio electrónico”.

I.1.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.

El actor considera que con la expedición del acto acusado, se violó el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003, porque excedió la potestad reglamentaria.

Anota que la Ley 828 de 2003, por la cual se expiden normas para controlar la evasión del Sistema de Seguridad Social, estableció en el artículo [10](#), en relación con el proceso de recaudo de aportes a cargo de los empleadores, que las Administradoras del Sistema de Seguridad Social “podrán convenir el pago a través de medios electrónicos”, así como la presentación del documento de pago por ese mismo medio, con estricta sujeción a las condiciones que fijen las partes, es decir, que se trata de una potestad o alternativa de pago opcional que se puede o no implementar.

Que la disposición acusada pretende imponer para las Administradoras la obligatoriedad de aceptar el pago por medio electrónico, desconociendo que es una potestad y no una exigencia o deber, como lo plantea el Decreto Reglamentario, que es de inferior jerarquía.

I.2.- CONTESTACION DE LA DEMANDA.

I.2.1- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

Considera que el artículo [10](#) del Decreto 1465 de 2005, no sólo no modifica el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003, sino que, por el contrario, establece mecanismos que garantizan la adecuada ejecución de dicho precepto legal.

Con base en la Jurisprudencia, señala que la potestad reglamentaria permite al Gobierno Nacional establecer disposiciones para la cumplida ejecución de la norma legal que reglamenta y en el presente caso, se trata de una medida que posibilita ejecutar cumplidamente la disposición contemplada en el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003, lo cual no constituye exceso de la potestad reglamentaria, como lo plantea el actor, quien incurre en un error conceptual al confundir la finalidad y sentido de las disposiciones legal y reglamentaria, que no resultan contrarias, sino complementarias.

Que la obligatoriedad para los administradores de las contribuciones, de permitir el pago por vía electrónica de las mismas, hace posible dar cabal cumplimiento al supuesto fáctico previsto en el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003, pues este precepto resultaría inane si los aportantes que quisieran recurrir a la posibilidad del pago electrónico contemplada en la Ley, no pudieran acogerse a esta alternativa porque el administrador no ha adoptado las medidas conducentes para el efecto.

I.2.2- El Ministerio de la Protección Social se opone a las pretensiones de la demanda.

Señala que esa entidad, en el marco de las Leyes 10 de 1990, [100](#) de 1993, [489](#) de 1998, [715](#) de 2001, [789](#) de 2002 y [790](#) de 2002, en concordancia con el Decreto 205 de 2003, expidió el

Decreto [1465](#) de 2005, cuya única finalidad es la de generar el uso de mecanismos disponibles por la tecnología actual, que garanticen de manera más óptima y transparente el recaudo de los recursos que corresponden a la Seguridad Social.

Que la Ley 828 de 2003, en sus artículos [3o](#), [5o](#) y [6o](#) exige al Ministerio de la Protección Social contar con sistemas de información que le permitan ejercer sus funciones de control sobre los aportes parafiscales del Sistema de la Protección Social.

Anota que la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha manifestado que es precisamente en el ámbito económico en donde el interés general prima con claridad sobre el particular y, por ello, en el marco de las facultades previstas en el artículo [189](#), numerales 11 y 25 de {{{}} la Constitución Política, materializadas a través del artículo [1o](#) del Decreto 1465 de 2005, no hubo extralimitación de la Ley, porque no la altera.

Explica que el Decreto [1465](#) de 2005, establece la obligación para las Entidades Administradoras del Sistema de Protección Social, de disponer de los mecanismos necesarios para que los aportantes puedan hacer sus aportes a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, por medio electrónico; que la planilla integrada es el formulario de autoliquidación de aportes, que permite el pago “integrado” de los aportes de dicho Sistema.

Señala que este Decreto no sólo se expidió con base en las facultades otorgadas por la Ley [828](#) de 2003, que autorizan al Gobierno para determinar las condiciones del pago electrónico, buscando dar seguridad al esquema y garantizando el principio de la transparencia, sino también en las concedidas por la Ley 797 de 2003, que en su artículo [15](#) prevé que el Gobierno pueda definir el desarrollo, organización y funcionamiento del sistema que permita la “integración del pago de cotizaciones y aportes parafiscales”, es decir, la planilla integrada de aportes.

Anota que con anterioridad a la planilla integrada de aportes, el Decreto [1406](#) de 1999, establecía la obligación de utilizar el formulario de autoliquidación de aporte y los grandes aportantes debían presentarlo diligenciado en medios computacionales de archivo de datos, con las especificaciones técnicas del formulario magnético único, adoptadas conjuntamente por la Superintendencias Bancaria y de Salud.

Considera que las Administradoras del Sistema de la Protección Social no pueden quedarse atrás de los desarrollos tecnológicos y deben facilitar a los usuarios, tanto empleadores como trabajadores independientes y pagadores de pensiones, el pago de sus aportes, por lo que la Planilla Integrada de Aportes, es uno más de los mecanismos de pago que se estableció en el marco de la potestad reglamentaria y, además, dentro de las competencias sobre intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora, que tiene el Presidente de la República y la potestad de intervención en materias de la actividad económica, en las cuales se encuentra el área de la Seguridad Social.

II.- PROCESO NÚM. 2006-00145-00.

El ciudadano **RAFAEL ANTONIO VARGAS GONZÁLEZ**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo [84](#) del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda con la pretensión de que se declare la nulidad parcial del artículo [4o](#) del Decreto 1465 de 10 de mayo de 2005, en la parte que dice: “También podrán prestar dichas funciones las instituciones financieras, directamente o contratarlas con terceros, cumpliendo para ello los mismos requisitos exigidos a las Administradoras en el inciso anterior, lo cual también constará en los acuerdos o convenios suscritos con las Administradoras para el efecto”.

II.1.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.

El actor considera que con la expedición del acto acusado, se violó el artículo [15](#), literal b), de la Ley 797 de 2003, porque excedió la potestad reglamentaria.

Señaló que la Ley [797](#) de 2003, expidió la norma para que la integración de pagos de cotizaciones y aportes parafiscales, así como los demás aportes previstos para el Sistema de Seguridad Social, fueran manejados por entidades de economía mixta, de las cuales hacen parte las entidades de seguridad social autorizadas para manejar los recursos de la seguridad social, que tendrán también a su cargo la liquidación, administración y procesamiento de la información correspondiente.

Que el Decreto Reglamentario [1465](#) de 2005, autoriza que el manejo del pago integrado de cotizaciones y aportes a la Seguridad Social, se realice por intermedio de las entidades financieras, las cuales no están facultadas para tal efecto por el citado artículo [15](#), literal b), de la Ley 797 de 2003, que determina claramente quiénes pueden manejar el Sistema que facilite la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales, al señalar que deben ser entidades de economía mixta, de las cuales harán parte las entidades de seguridad social autorizadas para manejar los recursos de la seguridad social, por lo que las entidades financieras no se encuentran comprendidas en la disposición.

II.2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

II.2.1- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no contestó la demanda.

II.2.2- El Ministerio de la Protección Social solicita denegar las pretensiones de la demanda.

Explica que uno de los elementos que ha dificultado la obtención de los beneficios de la Seguridad Social, es el relacionado con los retardos, por lo que la información, identificación y monto de los aportes no son conocidos por las diferentes Administradoras del Sistema, que en muchas ocasiones desconocen quién ha pagado y cuándo; que no era eficiente el mecanismo físico utilizado para allegar la información a cada Administradora, pues ello suponía el diligenciamiento de innumerables formularios con la misma información de los trabajadores o cotizantes, con destino a cada administradora. A modo de ejemplo, mencionó que esa entidad, en su calidad de empleador, debía diligenciar 63 formularios cada mes y realizar el mismo número de pagos y asientos contables, utilizar tantos cheques como pagos y disponer de un número de personas dedicadas exclusivamente a esta función, razón por la cual se expidió la norma acusada, para crear mecanismos que evitaran trabas inútiles e hicieran eficaces las operaciones relacionadas con el pago de aportes.

Que tales facilidades operativas existían de tiempo atrás para otros tipos de pagos, como son los servicios públicos, impuestos, servicios privados e incluso realizar compras de manera electrónica, a través del sistema financiero.

Señala que lo que reguló el Decreto [1465](#) de 2005, es una modalidad de pago, ya conocida, decantada y funcional, ahora establecida para el pago integral de los aportes parafiscales asociados a las nóminas, en que el aportante define el valor de su pago y ejecuta la operación débito correspondiente, en el sistema financiero, pues es el único autorizado para el manejo y aprovechamiento de los recursos captados del público, y a través de un “operador de información” hace llegar los datos propios de su nómina y la “consignación electrónica” a cada

Administradora.

Que es claro que el valor de la operación bancaria (débito), su monto, deriva de la autoliquidación de aportes, pero que se trata de dos operaciones diferentes, realizadas por distintas personas y que genera responsabilidades igualmente distintas, porque la autoliquidación es un proceso que, como su nombre lo indica, corresponde a quien la realiza, pues no es cada Administradora la llamada a señalar a los aportantes el valor de sus cotizaciones, pues esta responsabilidad es exclusiva de quien realiza el pago –el aportante-, que podrá ser un empleador o un trabajador independiente, un pagador de pensiones o un tercero contratante, que tras haberlo convenido así con un contratista, le retiene el valor de su cotización y la paga en su nombre.

Que es así como una de las funciones asignadas a las entidades de economía mixta, como lo es la liquidación de aportes, no se da en el caso de la planilla o formulario integrado, pues en este esquema o mecanismo de pago, la autoliquidación la continúa haciendo el aportante y el operador de información no administra los datos que obran en la Planilla o Formulario Integrado, no los conoce ni tiene acceso a ellos, se limita a distribuirlos a cada Administradora, mediante la simple lectura de los códigos que la identifican.

En otras palabras, señala que no es el operador quien analiza la información que va en la Planilla, para definir o decidir a quién se le debe pagar un aporte, ni el valor del mismo, pues es el aportante, quien, mediante la utilización de unos códigos, precisa a quién hay que pagar y cuánto.

Que el operador de la información no la guarda, ni la reproduce ni la baja a una base de datos, no procesa estadísticas, ni conoce los totales de la operación, ni la puede cambiar, tan sólo “parte” los datos de la planilla en tantas unidades como Administradoras estuviesen allí registradas y, a través del Banco de la República, las hace llegar al operador de información de cada Administradora.

Anota que se autorizó a los bancos esta función, en razón a que el manejo y aprovechamiento de los recursos captados del público es justamente el objeto de esas entidades y no existe ninguna otra entidad que pudiera manejar los dineros del público, mediante la afectación negativa, operación débito, o la afectación positiva, operación crédito, en las cuentas bancarias, lo cual facilita que los pagos lleguen a las Administradoras del Sistema.

III.- ALEGATOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La Procuraduría Primera Delegada ante esta Corporación, solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda, por cuanto el Decreto núm. 1465 de 2005, en su artículo [10](#), dispuso que las Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, el SENA y las Cajas de Compensación Familiar, 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 tienen la obligación de tener a disposición de aquéllos los instrumentos necesarios para que realicen sus aportes a través de medios electrónicos si así lo hubieren acordado, de conformidad con lo señalado en el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003.

De lo anterior, colige que el Decreto demandado no contradice el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003, sino que, por el contrario, lo que hace es reglamentar tal disposición, dado que, como ya se dijo, impone a las entidades mencionadas, el deber de facilitar a los aportantes realizar el pago a través de medios electrónicos, optimizando de esta forma el sistema.

Que además, del análisis de las funciones del operador de información de que trata el Decreto

núm. [1465](#) de 2005, se puede concluir que ninguna de ellas tiene que ver con la liquidación, administración o procesamiento de información, lo cual es del resorte de la entidad de economía mixta, lo que pone de manifiesto que las entidades financieras, cuando actúan como operadores de información, cumplen funciones intermediarias, labor que facilita la entrega de la información y garantiza que la misma llegue a manos de la Administradora.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Pretende la parte actora que se declare la nulidad parcial del Decreto 1465 de 2005 por considerar que los artículos [1o](#) y [4o](#), inciso segundo, vulneran, respectivamente, el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003 y el artículo [15](#) de la ley 797 de 2003.

El Decreto [1465](#) de 2005, “por medio del cual se reglamentan los artículos [9o](#) de la Ley 21 de 1982, el parágrafo 1o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, [287](#) de la Ley 100 de 1993, el numeral 4 del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, [15](#) de la Ley 797 de 2003 y [10](#) de la Ley 828 de 2003”, en lo pertinente, dispone:

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confieren los numerales 11 y 25 del artículo [189](#) de la Constitución Política, el literal b) del artículo [154](#) de la Ley 100 de 1993, los literales a) y j) del artículo [48](#) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, con sujeción a lo previsto en los literales b), d), e) y h) del artículo [46](#) del citado estatuto y en desarrollo de los artículos [9o](#) de la Ley 21 de 1982, el parágrafo 1o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, [287](#) de la Ley 100 de 1993, el numeral 4 del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, [15](#) de la Ley 797 de 2003, [10](#) de la Ley 828 de 2003,

DECRETA:

Artículo [1o](#). Obligatoriedad. En desarrollo de lo señalado en los Decretos [3667](#) de 2004 y [187](#) de 2005, las Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral y el SENA, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar, deberán permitir a los aportantes el pago de sus aportes mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, por medio electrónico, la cual será adoptada mediante resolución expedida por el Ministerio de la Protección Social”.

Artículo [2o](#). Definiciones. Para los efectos de este decreto se entiende:

2.3 Por "Administradora (s)" se entienden 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, a las Entidades Promotoras de Salud, EPS y demás entidades autorizadas para administrar el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, 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 la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP y para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales y Municipales.

2.4 Por "Operador de Información", se entiende el conjunto de funciones que se enumeran a continuación, las cuales serán asumidas por las entidades que se señalan en el artículo [4o](#) de este decreto:

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

2.4.2 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.

2.4.3 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.

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

2.4.5 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.

2.4.6 Mantener la conexión con la (las) 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.

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

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

2.4.9 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.

2.4.10 Si ello se requiere, interactuar directamente con sistemas de pago electrónico, para efectuar la liquidación de los débitos a las cuentas de los Aportantes y de los créditos netos a las cuentas de los Administradores. Para los efectos de lo señalado en este numeral, los operadores de información serán responsables de las funciones señaladas en el numeral siguiente.

2.5 Para efectos de este decreto "Instituciones Financieras" se entiende la persona o personas que estando autorizadas para ello por la ley, ejecutan las siguientes funciones:

2.5.1 Servir de intermediario entre el Aportante y las Administradoras, para la realización de las transacciones de débito y de crédito en las cuentas respectivas. Para este efecto, no se podrán modificar los valores de los aportes contenidos en la Planilla Unica de Autoliquidación, por tanto las operaciones de débito y de crédito sólo se realizarán por los montos establecidos en dicha Planilla.

Para efectos del costo de la transacción financiera, se entiende como una sola transacción la operación de débito de una cuenta de un titular y su abono a una o varias cuentas de otro u otros titulares.

2.5.2 Comunicar la información de las transacciones financieras a los Aportantes y a las Administradoras y a las autoridades pertinentes.

2.5.3 Aplicar las reglas de seguridad y validación definidas para el sector financiero.

2.5.4 Realizar los procesos de conciliación y contingencias relacionados con el proceso de las transacciones financieras.

....

Artículo [4o](#). Del Operador de Información. Las Administradoras del Sistema podrán asumir en forma conjunta por cada subsistema las funciones del Operador de Información, por sí o a través de sus agremiaciones en representación de sus afiliados o contratarlas con terceros, garantizando en todo caso que la operación cumpla con todas las especificaciones establecidas en el presente decreto, lo cual constará en los acuerdos o convenios que se suscriban para el efecto.

También podrán prestar dichas funciones las instituciones financieras, directamente o contratarlas con terceros, cumpliendo para ello los mismos requisitos exigidos a las Administradoras en el inciso anterior, lo cual también constará en los acuerdos o convenios suscritos con las Administradoras para el efecto. (Se resalta, fuera de texto, los apartes acusados)

En relación con el Decreto parcialmente acusado, la parte actora, considera:

1. Que el artículo [1o](#), viola el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003, “Por la cual se expiden normas para el Control a la Evasión del Sistema de Seguridad Social”. Dicho artículo reza:

“ARTÍCULO [10](#). PROCESO DE RECAUDO. Para garantizar la eficiencia en el pago de los aportes a cargo de los empleadores y los trabajadores, 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 O [10](#). PROCESO DE RECAUDO. Para garantizar la eficiencia en el pago de los aportes a cargo de los empleadores y los trabajadores, 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 **podrán convenir el pago** a través de medios electrónicos, así como la presentación del documento de pago por este mismo medio, **con estricta sujeción a las condiciones que fijen las partes y aquellas que determine el Gobierno buscando dar seguridad al esquema** y para realizar el principio de transparencia. Será igualmente procedente ejecutar el sistema de novedades por este medio, siempre que se cuente con los soportes documentales”. (resalta la Sala)

El problema jurídico consiste en dilucidar si la disposición demandada excedió la facultad reglamentaria que tenía el Gobierno, para garantizar la seguridad y transparencia en el pago de los aportes del Sistema de Seguridad Social, al imponer a las Administradoras de que trata el artículo [2o](#) del Decreto acusado, la obligación de aceptar el pago de los aportes a través de medios electrónicos, desconociendo que la Ley 828 de 2003 en su artículo [10](#) establece que la adopción de ese medio de pago es potestativa.

De conformidad con las normas señaladas en la parte considerativa del Decreto demandado, 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 Decreto [3667](#) de 2004, citado en el artículo [1o](#) acusado del Decreto 1465 de 2005, “Por medio

del cual se reglamentan algunas disposiciones de la Ley [21](#) de 1982, la Ley 89 de 1988 y la Ley [100](#) de 1993, se dictan disposiciones sobre el pago de aportes parafiscales y al Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”, consagra que a más tardar el 1o de febrero de 2005 (el Decreto [187](#) de 2005, modificó esta fecha y dispuso que fuera el 30 de junio de 2005), la autoliquidación y el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y de aportes parafiscales, deberá realizarse mediante un formulario único o integrado, **que podrá ser presentado en forma física o por medios electrónicos.**

De conformidad con el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003, en concordancia con en el Decreto núm. [3667](#) de 2004, las Administradoras tienen la posibilidad de acordar que el pago de los aportes a cargo de los empleadores y los trabajadores se realice a través de medios electrónicos, con el fin de garantizar la eficiencia del pago, siempre y cuando se efectúe con sujeción a las condiciones fijadas por las partes y el Gobierno.

De acuerdo con la norma acusada, artículo [10](#) del Decreto núm. 1465 de 2005, 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, si así lo hubieren acordado, de conformidad con el artículo [10](#) de la Ley 828 de 2003.

Como bien lo señala el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el artículo [10](#) ídem resultaría inane si los aportantes que quisieran recurrir a la posibilidad del pago electrónico contemplada en la Ley, no pudieran acogerse a esta alternativa porque el Administrador no ha adoptado las medidas conducentes para el efecto.

Lo que sí resulta obligatorio, de conformidad con el artículo acusado, es que la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, por medio electrónico, debe ser la adoptada mediante resolución expedida por el Ministerio de la Protección Social.

Por lo anterior, no prospera el cargo de violación de la norma superior que se considera transgredida, ya que no se desvirtúa la presunción de legalidad de que goza el acto acusado.

2. Según el actor, el artículo [40](#), inciso 2o, del Decreto núm. 1465 de 2005, viola el artículo [15](#) de la Ley 797 de 2003, “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley [100](#) de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”. Dicha disposición consagra:



“ARTÍCULO [15](#). SISTEMA DE REGISTRO ÚNICO. Corresponde al Gobierno definir el diseño, organización y funcionamiento de:

- a) El registro único de los afiliados al sistema general de pensiones, al sistema de seguridad social en salud, al sistema general de riesgos profesionales, al Sena, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, y de los beneficiarios de la red de protección social. Dicho registro deberá integrarse con el registro único de aportantes y la inclusión de dicho registro será obligatorio para acceder a los subsidios o servicios financiados con recursos públicos a partir de su vigencia;
- b) El sistema que permita la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales a las

entidades mencionadas en el inciso anterior, así como los demás aportes previstos para el sistema de seguridad social y protección social. El sistema será manejado por entidades de economía mixta de las cuales hagan parte las entidades de seguridad social, autorizadas para manejar los recursos de la seguridad social, tendrá a su cargo también la liquidación, administración y procesamiento de la información correspondiente;

c) El número único de identificación en seguridad social integral y la protección social, el cual deberá ser registrado por todas las entidades que realicen las transacciones que señale el Gobierno en la forma que éste establezca. ...”. (Se resalta fuera de texto)

A juicio del actor, como ya se vio, el acto acusado viola la norma transcrita, pues esta prevé que el sistema sea manipulado por entidades de economía mixta, en tanto que la norma cuestionada autoriza a las entidades financieras.

Al respecto, cabe observar lo siguiente:

Del texto del artículo [15](#) se colige que el mismo faculta al Gobierno para definir el diseño, la organización y el funcionamiento de un Sistema que permita la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales y dispone que este sistema será manejado por entidades de economía mixta de las calidades mencionadas, que además de manejar el sistema, estarán a cargo de la liquidación, administración y procesamiento de la información correspondiente.

El Decreto demandado establece que las entidades financieras podrán asumir las funciones de operador de información, mencionadas en el artículo [20](#), funciones estas diferentes de las que corresponden a las entidades de economía mixta, a que alude el literal b), del artículo [15](#), de la Ley 797 de 2003, por lo cual mal puede endilgarse violación de esta norma.

En efecto, el sistema que deben manejar las empresas de economía mixta mencionadas en la norma superior, es el que permita la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales, para lo cual sus funciones son el manejo del sistema y la liquidación, administración y procesamiento de la información correspondiente.

Mientras que, en términos generales, las funciones del operador de información, se centran en: suministrar al aportante la Planilla por vía electrónica, permitirle el ingreso, validar los datos y generar los informes y los archivos de salida, reportes e informes que requieran los actores del sistema o las autoridades, mantener la conexión con las Instituciones Financieras y/o los Sistemas de Pago, que permitan al aportante efectuar el débito a su cuenta y a las Administradoras recibir los créditos correspondientes, suministrar la información para efectuar la distribución de los pagos, garantizar la seguridad en el proceso; luego las entidades financieras, cuando actúan como operadores de información, cumplen funciones de intermediación, al facilitar y garantizar la entrega de la información y del aporte a la Administradora, encargada de las funciones, ya relacionadas.

Para los efectos del Decreto acusado parcialmente, el artículo [20](#), numeral 5o, señala qué se debe entender por entidad financiera y cuáles son sus funciones, entre las que tampoco se vislumbra que sean las que corresponden a las entidades de economía mixta, de que trata el artículo [15](#) de la Ley 797 de 2003.

Lo anterior se explica en el hecho de que es el aportante el que efectúa su autoliquidación, la cual realiza de acuerdo con las novedades de la nómina, lo que necesariamente afecta el valor de sus cotizaciones, y lo que hace el operador de información es recoger esta autoliquidación, llevarla a

un banco del que recibe el valor de los aportes que el aportante reconoce deber y luego llevar a cada Administradora del sistema, tanto la información como el dinero del aporte, todo lo anterior de manera electrónica.

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”.

Luego se colige que las “entidades de economía mixta” de que trata la Ley, no es la misma figura o institución denominada “Operador de Información”.

Por lo anterior, el cargo en estudio no tiene vocación de prosperidad.

Debe entonces la Sala denegar las pretensiones de las demandas acumuladas, como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

DENIÉGANSE las pretensiones de las demandas acumuladas en los expedientes de la referencia.

RECONÓCESE a las abogadas JENNIFER DEL ROSARIO BENDEK RICO y BERTHA CECILIA OSPINA GIRALDO, como apoderadas del Ministerio de la Protección Social, para los fines y en los términos de los poderes otorgados, en los procesos núms. 2005- 00247-01 y 2006-00145-00, visibles a folios 115 y 117, respectivamente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 7 de julio de 2011.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Ausente con permiso



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

