



JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA

Bogotá D.C., siete (7) de octubre de dos mil veinte (2020).

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

RADICACIÓN: 110013337042 **2018 00231** 00

DEMANDANTE: SEGUROS BETA S.A.

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

PARTES

Demandante:

La sociedad SEGUROS BETA S.A., identificada con NIT No. 800.000.092-1

Recibe notificaciones al correo electrónico contactenos@segurosbeta.com, informado en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado con la demanda (folios 47 a 53).

Su apoderado recibe notificaciones al correo electrónico estatuslegal@hotmail.com, informado en audiencia inicial de fecha 21 de octubre de 2019 (f.262). Igualmente, se informó la dirección electrónica lawmurillo@gmail.com en el escrito de demanda.

Demandada:

U.A.E. Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Recibe notificaciones a través del buzón electrónico notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

OBJETO

DECLARACIONES Y CONDENAS

- 1. Declarar la nulidad del numeral primero de la Resolución RDC-2018-00119 de 16 de febrero de 2018.*
- 2. Como consecuencia de lo anterior, se declare la nulidad total de la Resolución No. RDO-2017-00195 del 03 de marzo de 2017, por medio de la cual se profiere liquidación oficial.*
- 3. Se declare que la obligación de reportar al Ministerio de Salud y de Protección Social las debidas correcciones le compete únicamente a las entidades administradoras de acuerdo con el artículo 19 del Decreto 4023 de 2011, las EPS y las EOC.*
- 4. Declarar que para este efecto las EPS y las EOC tendrán un plazo máximo de seis (6) meses para solicitar la corrección de registros compensados, entidades que aludieron dicha responsabilidad.*
- 5. Declarar que como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad por no haber reportado ante el Ministerio debe recaer exclusivamente en las EPS y las EOC.*
- 6. Declarar que con solicitud de corrección a cada una de las administradoras de manera oportuna y escrita por parte de SEGUROS BETA, no reportaron las debidas correcciones para que fuera actualizada la PILA, causando un agravio injustificado a SEGUROS BETA.*
- 7. A título de restablecimiento del derecho, se revoque en su integridad el artículo primero de la Resolución RDC-2018-00119 de 16 de febrero de 2018.*
- 8. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene la declaratoria de paz y salvo respecto de la obligación que se pretendía sancionar en el artículo primero de la Resolución No. RDC-2018-00119 de 16 de febrero de 2018.*
- 9. A título de restablecimiento del derecho se revoque en su integridad la Resolución No. RDO-2017-00195 del 03 de marzo de 2017.*

10. *Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se ordene la declaratoria de paz y salvo respecto de la Resolución No. RDO-2017-00195 del 03 de marzo de 2017.*

11. *Que como consecuencia de lo anterior cese toda clase de requerimiento y cargo respecto de las obligaciones contenidas en la Resolución RDC-2018-00119 de 16 de febrero de 2018.*

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

La apoderada de la sociedad señala los siguientes hechos:

- a) Que mediante Resolución RDC-2018-00119 de 16 de febrero de 2018 se modificó la Resolución No. RDO-2017-00195 del 03 de marzo de 2017 y en consecuencia, se impuso sanción por la suma de \$31.276.600.
- b) Que la modificación fue producto de la reconsideración presentada contra la liquidación oficial.
- c) Que, en las consideraciones, la UGPP argumenta que la mora e inexactitud en la presentación de las autoliquidaciones y pagos de aportes al Sistema Integral de la Protección Social obedece a que las entidades de la seguridad social no efectuaron la corrección de los pagos ante el Ministerio de la Protección Social.
- d) Que SEGUROS BETA efectuó de manera oportuna los aportes.
- e) Que por un *lapsus calami*, los aportes correspondientes al mes de 2013-05, se marcaron como si pertenecieran a los meses de 2013-06, sin embargo, una vez se detectó el error se procedió a efectuar la corrección.
- f) Que para la época de los hechos (año 2013) no se encontraba reglamentada la corrección por periodos, por tanto, no existía la posibilidad de hacerlo.
- g) Que la única reglamentación existente para el 2013 permitía sólo la corrección por valores de cotización y novedades.

- h) Que, en consideración de los anteriores hechos, se procede a solicitar la corrección directamente a cada una de las entidades, que indicaron que se efectuó la corrección de los periodos y se llevó a cabo la compensación de ellos.
- i) Que es obligación de las entidades de la seguridad social efectuar el reporte de las correcciones de registro compensadas ante el Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con el artículo 19 del Decreto 4023 de 2011, por lo tanto, no se le puede trasladar a SEGUROS BETA la carga legal impuesta.
- j) Que el Ministerio de Protección de la Protección Social manifiesta que no tiene conocimiento y la única solución que ofrece, sin que esté reglamentada, es la solicitud de devolución de aportes y volver a cancelar.
- k) Que lo anterior generaría que el administrado se constituya en mora, asumiendo el pago de intereses y eventuales sanciones por el no pago oportuno de aportes.
- l) Que no es aplicable la circular 009 de 24 de mayo de 2011, ya que se refiere específicamente al procedimiento para obtener la devolución o reintegro de aportes parafiscales, asunto diferente al que hace referencia a la corrección de periodos.
- m) Que la Resolución 2388 de 2016 expedida por el Ministerio de la Protección Social no contempla la corrección del periodo, pues se limita a señalar la corrección de valores y novedades, dejando de lado el concepto de corrección de periodo.
- n) Que no hay deuda con ninguna aseguradora porque, aunque se señaló de manera errada el periodo, el pago fue oportuno por dos periodos.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Normas de rango legal:

- .- Ley 100 de 1993
- .- Decreto 4023 de 2011

Concepto de violación:

Sostiene que la UGPP impone una sanción ante una eventualidad no regulada, pues no existe plataforma del operador de pago ni procedimiento para llevar a cabo la corrección de periodos erróneamente pagados. Sin embargo, la sociedad procedió a

modificar de manera directa con las entidades tal situación, ante lo cual se allegó comunicación escrita y procedieron a dar respuesta en sentido positivo ejecutando la corrección.

Arguye que la UGPP no toma la debida investigación del caso efectuando el correspondiente intercambio de información, llegando a omitir la información y tomarla de manera parcializada.

Argumenta que con su actuar, la entidad violó la norma contenida en el Decreto 4023 de 2011 a no imponer la obligación a las administradoras de actualizar el reporte de novedades ante el entonces Ministerio de la Protección Social.

1.2. OPOSICIÓN

La apoderada de la UGPP (ff. 220 a 230) se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda en virtud de la presunción de legalidad de los actos demandados, los cuales fueron expedidos en ejercicio de las facultades y funciones establecidas en la ley conforme a las disposiciones especiales vigentes.

Señala que los fundamentos facticos carecen de técnica jurídica en razón a que no tienen características de hechos sino argumentos del concepto de violación, por lo cual se referirá en el acápite correspondiente. Procede a narrar los hechos que dieron origen a los actos administrativos de la siguiente manera:

- a. La UGPP expidió el requerimiento de información No. 201462031450441 del 20/06/2014, el cual fue respondido por la sociedad el 03/09/2014, 18/09/2014 y 22/04/2016.
- b. La UGPP solicitó información adicional mediante radicado No. 201615200897301 de fecha 31/03/2016, al cual respondió la sociedad el 22/04/2016 y 29/04/2016.
- c. La entidad profirió requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2016-00644 del 30/06/2016 por los periodos comprendidos entre el 1 de enero al 30 de septiembre de 2013, por cuanto estableció que SEGUROS BETA S.A. CORREDORES DE SEGUROS, incumplió con el deber de presentar y pagar las autoliquidaciones al Sistema de la Protección Social y presentó inexactitud en las autoliquidación y pago.

- d. La representante legal de la sociedad respondió el requerimiento dentro del término legal con los escritos No. 20165005355942 del 21/10/2016 y 201620053558902 del 22/10/2016.
- e. La UGPP profirió liquidación oficial a través de la Resolución No. RDO 2017-00195 del 03/03/2017 por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social por los periodos de enero a diciembre de 2013 y sancionó por inexactitud.
- f. SEGUROS BETA S.A. presentó recurso de reconsideración el 05 de mayo de 2017.
- g. Mediante Resolución No. RDC-2018-00119 del 16 de febrero de 2018 se resolvió el recurso modificando los aportes determinados. La resolución se notificó el 12 de marzo de 2018.

Posteriormente, propone la excepción previa de *"ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales por cuanto existe caducidad del medio de control"*, teniendo en cuenta que la Resolución RDC2018-00119 del 16 de febrero de 2018 que resuelve el recurso de reposición se notificó el 13 de marzo de 2018 dando como plazo para presentar la demanda el 13 de julio de 2018 y se hizo sólo hasta el 03 de agosto de 2018. **No obstante, el Juzgado en audiencia inicial celebrada el 12 de agosto de 2019 declaró no prospera la excepción considerando que el término quedó suspendido con la solicitud de conciliación y, en consecuencia, la demanda se presentó oportunamente (folios 246 y 247). La decisión no fue objeto de recurso.**

Indica que se puede extraer un único cargo de la demanda, el cual corresponde a *"vulneración de la UGPP, al no existir procedimiento para llevar a cabo corrección de periodo erróneamente pagado, razón por la cual la demandante procedió a realizar modificación de manera directa ante las administradoras, situación no tomada en cuenta por parte de la unidad, determinando una deuda inexistente"*.

Sobre el particular, sostiene que el Decreto 1465 de 2005 creó la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-, como un criterio de pago unificado de todos los aportes al Sistema de Protección Social, donde el aportante es quien define el valor de su pago y ejecuta la operación bancaria (débito) en el sistema financiero y a través de un *operador de información* hace llegar los datos propios de su nómina y la consignación electrónica a cada administradora, y si bien esta operación bancaria deriva de la

autoliquidación de aportes, lo cierto es que son dos operaciones diferentes realizadas por personas distintas, generando responsabilidades igualmente distintas.

Ahora bien, PILA es el único formato válido para realizar aportes a los Sistemas de la Protección Social, por lo tanto si no se paga a través de este se generan las sanciones contempladas en el artículo 5 del Decreto 1465 de 2005 y artículo 4 del Decreto 1931 de 2006; así las cosas, la forma idónea, de acuerdo con el artículo 743 del E.T. para que el aportante compruebe el cumplimiento de la obligación de pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social y Parafiscales es a través de la exhibición de las copias de las planillas que fungen como certificaciones de pago.

Resalta también que en PILA los aportantes tienen la obligación directa frente a las administradoras de cumplir con el pago de los aportes en virtud de lo contenido en el Decreto 1406 de 1999, por lo que es un deber reportar las novedades que se presenten mensualmente con sus trabajadores.

Describe los campos que deben ser diligenciados en la autoliquidación de aportes concluyendo que de no hacerlo correctamente se puede incurrir en inexactitudes o mora. Para corregir los errores, puede utilizarse otro tipo de planillas como son (i) la planilla M, que se utiliza cuando se ha omitido registrar un trabajador o cuando el trabajador independiente se atrasó en uno o varios periodos y las administradoras le solicitan ponerse al día para no incrementar la mora, y (ii) la planilla N, cuando el cotizante cometió un error en la autoliquidación y necesita corregir los valores, en este sentido, debe diligenciar una planilla por cada periodo en el cual deba realizar ajustes, incluyendo los intereses de mora correspondientes, de acuerdo con los periodos de que se trate.

Destaca que para efectos de constatar la correcta liquidación y pago de los aportes, se deben revisar las planillas PILA suministradas por los aportantes durante el proceso de fiscalización, para lo cual la UGPP tiene en cuenta la información suministrada en la base de datos PILA administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la obligación de reportar los ratos relativos a los pagos efectuados a través del sistema, conforme el procedimiento descrito en el artículo 37 de la Resolución 1747 de 2008.

En cuanto a la solicitud de corrección del periodo de cotización de la planilla No. 81146474 a las administradoras, señala que una vez efectuada la corrección por parte de las administradoras estas deben reportarla al Ministerio de Salud y de la Protección

Social a efectos de actualizar la PILA y solo hasta que no se vea reflejada la modificación o no sea informada a la UGPP, no se puede tener como un pago válidamente efectuado. Sin embargo, al verificar los pagos registrados en la base de datos del Ministerio de Salud y la Protección Social a nombre del aportante, se estableció que no se encontraba acreditada la corrección del periodo de mayo de 2013 con la planilla en discusión.

En este orden de ideas, aduce que las respuestas a la solicitud de corrección del periodo cotizado no son pruebas que sean conducentes y/o pertinentes a efectos de desvirtuar los ajustes liquidados pues las correcciones no se encuentran acreditadas en PILA.

Ahora bien, verificar el pago con base en certificaciones aportadas por la demandante, emitidas por la administradora, causaría que la UGPP faltara a sus obligaciones al abrir espacios para que se admitan pagos fuera del procedimiento de validación de planillas en la base de datos oficial PILA.

1.3. PROBLEMA JURÍDICO

Con el objeto de determinar la legalidad de Liquidación Oficial No. RDO-2017-00195 del 03 de marzo de 2017 y el numeral primero de la Resolución RDC-2018-00119 de 16 de febrero de 2018, corresponde al Despacho establecer si SEGUROS BETA S.A. CORREDORES DE SEGUROS incurrió en mora e inexactitud por los periodos fiscalizados por no reportar la corrección de los pagos ante el Ministerio de la Protección Social.

1.3.1. TESIS DE LAS PARTES

Tesis de la parte demandante: Sostiene que para el año 2013 no se encontraba reglamentada la corrección por periodos, razón por la cual, se solicitó la corrección directamente a cada una de las entidades de la seguridad social quienes llevaron a cabo la compensación de los periodos y adquirieron la obligación de reportar ante el Ministerio de la Protección Social las correcciones de registros compensados, de acuerdo con el artículo 19 del Decreto 4023 de 2011, norma violada por la UGPP al no imponer la obligación a las administradores de actualizar el reporte de novedades ante el Ministerio correspondiente.

Tesis de la parte demandada: Argumenta que el aportante no tiene únicamente la obligación de realizar los aportes sino el deber de hacerlo con diligencia y cuidado, y

de advertir errores debe utilizar los tipos de planillas para corregirlos. Aunado a que, cuando se realicen correcciones por parte de las administradoras, estas deben reportarlas al Ministerio de Salud y de la Protección Social a efectos de actualizar la Planilla Integrada para la liquidación de aportes -PILA-, la cual es el único formato válido para realizar aportes a los Sistemas de la Protección Social a cargo del aportante. Por lo tanto, es a través de la exhibición de las copias de las planillas y no de las respuestas a la solicitud de corrección como el aportante puede demostrar que no se encuentra en mora y desvirtuar los ajustes liquidados, encontrando en este caso no acreditadas en PILA estas correcciones.

Así las cosas, hasta que no se vea reflejada la modificación en el sistema o no sea informada a la UGPP no se pueden tener como un pago válidamente efectuado las correcciones.

Tesis del Despacho: El Despacho sostendrá que hay lugar a declarar la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, toda vez que no se puede desconocer la verdad real de los hechos, ya que el error detectado no hace ineficaces los pagos efectuados por la sociedad demandante; si se considerara lo contrario se estaría vulnerando el debido proceso que rige las actuaciones administrativas y judiciales.

1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN (f.264)

En audiencia de alegaciones y juzgamiento, las partes procedieron a alegar de conclusión de la siguiente manera:

1.4.1. PARTE DEMANDANTE (min 2:58 a 14:20)

Expone que los requerimientos de pago, sanciones e intereses tienen como origen el error involuntario en que incurrió uno de los funcionarios de SEGUROS BETA S.A., quien en la planilla de liquidación de aportes en seguridad social de todos los trabajadores de la empresa diligenció el mes de aporte de junio, cuando lo correcto era indicar el mes de mayo, error que quedó registrado en la planilla sin haber sido detectado por la sociedad o por las entidades de la seguridad social hasta que la UGPP efectuó el respectivo requerimiento dentro del proceso de fiscalización.

Frente al pago del mes de mayo de 2013 sostiene que el error continuó, toda vez que la sociedad solicitó a las entidades de seguridad social intervinientes que informaran si dentro de los aportes realizados por Seguros Beta existía inconsistencia o saldo

pendiente de lo cual no se obtuvo respuesta. Sin embargo, lo que solicitó la UGPP fuera ajustado, se ajustó, a pesar de no existir requerimiento por parte de las entidades de seguridad social ni incumplimiento.

Argumenta que Seguros Beta aportó todos los documentos que correspondían a los pagos, correcciones y todo aquello que tiene que ver con los requerimientos de la UGPP, que, sin embargo, no reconoció que los pagos de mayo correspondieron a ese mes, aunque por un error se consignó uno distinto.

Así las cosas, encuentra que el problema se suscita en el procedimiento de la corrección y cómo debería aparecer la planilla en el Ministerio de Salud y Seguridad Social; que el error fue dado a conocer a las entidades de seguridad social pero respondieron que no debían hacer aclaración alguna poner en al ministerio porque los valores estaban debidamente aplicados y no existía un mecanismo para hacer la corrección en los sistemas de FOSYGA o Ministerio de Salud.

Añade que no podía realizarse la corrección en las planillas N y M pues no existió omisión en el pago de los aportes ni se realizaron ajustes por mayores o menores valores aportados. Para el caso el error radica en el mes anotado, y no existe el procedimiento o regulación para corregirlo, quedando la sociedad sin elementos para subsanar el error por el cual la requiere la UGPP, y a pesar de que ha realizado actuaciones tendientes a demostrar a la demandada que el pago se hizo dentro de la oportunidad, *"ninguna persona está obligada a lo imposible"*.

Por último, manifiesta que, a pesar de buscar una solución legal al caso, encuentra que la única forma posible para corregir el error es a través de una orden judicial, sin embargo, no existe precedente sobre asuntos como el que se trata.

1.4.2. Parte demandada (minuto 14:32 a 30:00)

El apoderado de la entidad ratifica los argumentos expuestos en la contestación.

Reitera que hubo un error por parte de Seguros Beta al momento de diligenciar la planilla en el mes correspondiente, informándose que para que puedan ser verificados los errores existen las planillas N y M, dependiendo el caso.

Sostiene que la verificación de la planilla PILA se hace directamente con el Ministerio de la Protección Social, que es el que allega de una forma precisa y clara la información de las planillas, en este sentido, la UGPP coteja esta información con la suministrada por el aportante, encontrando que la sociedad incurrió en un error que fue corregido

posteriormente, sin embargo, la información no figura en la plataforma del Ministerio, impidiendo que la UGPP la pueda tener en cuenta para realizar el ajuste de la autoliquidación por cuanto no es la entidad encargada de manejar PILA y no le es dable dar aplicación al principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal porque no está dada dentro de sus funciones.

Añade que el debate se centra solamente sobre la planilla del mes de mayo de 2013, no sobre otros aspectos, por lo cual se asume que la entidad demandante está asumiendo su responsabilidad por las demás conductas determinadas en la Liquidación Oficial.

2. CONSIDERACIONES

Indica en el presente caso la parte demandante que se presentó un error en la planilla No. 81146474 de fecha de pago 17 de junio de 2013 debido a que para los aportes correspondientes al mes de mayo de 2013 fueron registrados los aportes del mes de junio de 2013, razón por la cual procedió a solicitar la corrección a cada una de las entidades administradoras del Sistema de la Protección Social.

Sin embargo, advierte que la UGPP rechazó los pagos efectuados argumentando que no se encontraba validado en la base de datos suministrada por el Ministerio de la Protección Social e impuso sanción, violando con este actuar la norma contenida en el Decreto 4023 de 2011 al desconocer que la obligación de reportar las novedades ante el Ministerio se encontraba en cabeza de las administradoras EPS y EOC, aunado a que, omitió información sin efectuar una debida diligencia en el intercambio de información que le impidió determinar que no existe deuda alguna.

Al respecto, se debe precisar en primer lugar que el Sistema de Protección Social fue constituido legalmente como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo¹, razón por la cual, se dispuso su conformación a través de los subsistemas de Seguridad Social *en Salud – régimen contributivo (SSC) y régimen subsidiado (SSRS)-*, en Pensiones (*SSP*), en Riesgos Profesionales (*SSRP*); Subsidio Familiar (*SSF*); Parafiscales (*Sena e ICBF*); Cesantías (*SC*) y Asistencia Social (*SAS*)².

¹ Cfr. Artículo 1 de la Ley 789 de 2002

² Artículo 2 Decreto 1637 de 2006

En desarrollo del Sistema [de Protección Social], la Ley 797 de 2003 estableció la función en cabeza del Gobierno Nacional para definir el diseño, organización y funcionamiento que permitiera la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales a los subsistemas de salud; pensión; ARL; SENA; ICBF y CCF³, creando de esta forma el modelo del formulario único integrado para la autoliquidación y pago de aportes con la posibilidad de ser presentado en forma física o por medios electrónicos⁴. Es así como se instituyó la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA como la declaración tributaria que permite la autoliquidación y pago de manera unificada al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales⁵, en la cual los aportantes reportan electrónicamente la información para cada uno de los subsistemas a los que se encuentra obligado a cotizar⁶; en consecuencia, constituye el medio de prueba idóneo por excelencia para probar el pago. Sobre la idoneidad de los medios de prueba, el artículo 743 ET dispone:

ARTICULO 743. IDONEIDAD DE LOS MEDIOS DE PRUEBA. La idoneidad de los medios de prueba depende, en primer término, de las exigencias que para establecer determinados hechos preceptúen las leyes tributarias o las leyes que regulan el hecho por demostrarse y a falta de unas y otras, de su mayor o menor conexión con el hecho que trata de probarse y del valor de convencimiento que pueda atribuírseles de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

Descendiendo al caso concreto, se constató que la UGPP, con relación a la planilla No. 81146474 de 2013 señaló en la Liquidación Oficial No. RDO-2017-00195 del 03 de marzo de 2017⁷:

"En los casos que el aportante manifiesta que el ajuste se realizó con la planilla del mes anterior, se hace necesario aclarar lo siguiente, el aportante no suministra soporte que evidencie el pago del ajuste propuesto por el mes de junio de 2013, sino que remite con la respuesta, la planilla No.81146474, correspondiente al mes de mayo de 2013, pretendiendo justificar la corrección del ajuste propuesto por la unidad con la planilla mencionada.

Ahora bien, dentro de los documentos allegados por el aportante con la respuesta al Requerimiento para Declarar y/o Corregir, se hallaron diferentes oficios radicados ante las distintas administradoras del Sistema de la Protección Social solicitando la corrección, analizado lo anterior las pruebas que allega el aportante frente a esta objeción, gozan de la presunción de certeza. Sin embargo, el aportante no está exento de respaldar con pruebas que permitan establecer no la ocurrencia del error si no por el contrario la

³ Literal b) artículo 15 Ley 797 de 2003-

⁴ Artículos 2 y 3 del Decreto 3667 de 2004

⁵ Decretos 3667 de 2004, 1465 de 2005 y 3033 de 2013, compilados en los artículos 3.2.3.1, 3.2.3.4 a 3.2.3.8 del título 3 de la parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016. Tratándose de la naturaleza de la planilla PILA, ver, entre otras, Consejo de Estado Sección Cuarta, providencia del 06 de marzo de 2020, Exp. 25073. C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto y 28 de noviembre de 2019, Exp. 24848 C.P.: Milton Chaves García.

⁶ Art. 3 del Decreto 1465 de 2005 modificado por el artículo 2 del Decreto 1931 de 2006

⁷ Folio 230. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS. Documento denominado LIQUIDACION OFICIAL N. RDO 2017-00195.PDF, páginas 14 a 17.

corrección del mismo y al no allegar dichas pruebas los ajustes propuestos en el Requerimiento para Declarar y/o Corregir persiste.”

Posteriormente argumentó, en la Resolución No. RDC-2018-00119 del 16 de febrero de 2019, lo siguiente (se transcribe en extenso)⁸:

"
(...)

3. 4 MORA – PLANILLAS

Encuentra esta Dirección que en el acápite denominado "PUNTO UNO" el aportante se limita a señalar que el periodo en pensión es mayo de 2013, y presenta una relación de trabajadores sin presentar una objeción, no obstante, revisado el archivo Excel los trabajadores relacionados, a su vez, en el aparte titulado "OBJECCIÓN SEGUROS BETA" indica que se presentó un lapsus calami por un error de digitación que llevó a la constitución de mora, que no significa que haya dejado de efectuar la corrección por el periodo mayo de 2013 pagado con planilla No. 81146474 ante cada administradora, las cuales emitieron respuesta certificando la correcta aplicación de aportes. También, efectúa una descripción de las planillas N y M al igual que la mora e intereses de mora.

En igual sentido, señala que no se presentó suspensión del servicio o interrupción de la cotización, y que la planilla no cuenta con mecanismo para la corrección de periodos, y que su actuar impidió cualquier tipo de actuación lesiva para los empleados como para el sistema, siendo procedente la aplicación del principio de la realidad sobre las formas, conllevando a que se efectuó la revisión ante los directos destinatarios, presentando un cuadro con las respuestas emitidas por cada una de las administradoras.

(...)

En cuanto al pago de aporte, en este punto es importante aclarar que para efecto de constatar la correcta liquidación y pago de los aportes por medio de las planillas PILA que son suministradas por los aportantes durante el proceso de fiscalización, esta Unidad se vale de la información registrada en la base de datos de PILA administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Lo anterior, teniendo en cuenta que una vez los aportantes efectúan el pago a través del Operador de Información, éste último adquiere la obligación de reportar al Ministerio de Salud y Protección Social, los datos relativos a los pagos efectuados a través de la PILA. Este procedimiento se encuentra descrito en el artículo 37 de la Resolución No. 1747 de 2008, proferida por el entonces Ministerio de la Protección Social.

(...)

Ahora bien, en esta instancia se arrima comunicaciones a través de las cuales el aportante peticona la corrección a las administradoras del periodo de cotización de la planilla No. 81146474.

(...)

Así mismo, se adjunta copia de las respuestas de las administradoras a las solicitudes de corrección del periodo de cotización de la planilla No. 81146474, comunicaciones respecto de las cuales, se aclara que:

Una vez efectuada la corrección por las administradoras, estas deben reportar al Ministerio de Salud y de la Protección Social dicha corrección a efectos de que sea actualizada la PILA, por lo tanto, hasta que no se vea reflejada dicha modificación o esta no sea informada a la UGPP no se puede tener como un pago válidamente efectuado.
Aunado a que, en algunos casos de las modificaciones solicitadas por el aportante, este se vio en la obligación de efectuar nueva solicitud el 31 de marzo de 2017 ante la falta de respuesta a la solicitud impetrada, y que en otros, las administradoras señalan que dicha modificación solo se efectúa en su base de datos y no en PILA (...)

Por lo anterior, por intermedio de la Subdirección de Integración del Sistema de Aportes Parafiscales, este Despacho verificó todos los pagos registrados en la base de datos del Ministerio de Salud y la Protección Social a nombre del aportante, permitiendo establecer que a la fecha no se acredita la corrección del periodo mayo de 2013 con planilla 81146474 relacionado en el recurso de reconsideración.

(...)

⁸ Folio 230. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS. Documento denominado RESOLUCION RESUELVE RECURSO DE RECONSIDERACION.pdf, páginas 21 a 27.

Por lo anterior, si bien, en las respuestas a la solicitud de corrección del periodo cotizado, estas pruebas devienen en inconducente e impertinente a efectos de desvirtuar los ajustes liquidados, pues no se encuentran acreditadas en PILA estas correcciones; aunado a que, dan cuenta que el aportante incumplió con su obligación de efectuar el pago de los aportes de forma correcta y oportuna al sistema de la protección social. Razón por la cual el presente cargo está llamado al fracaso.
(...)”

(Subraya el Juzgado)

Ahora, en aras de acreditar el pago efectuado, la sociedad demandante aportó copia de la planilla No. 81146474, con la cual se prueba que se diligenció como periodos de cotización a salud el mes de julio de 2013 y a pensión el correspondiente a junio de 2013⁹.

compensar

miplanilla.com

PLANILLA INTEGRADA DE AUTOLIQUIDACION DE APORTES

DATE GENERALES

TIPO

NUMERO

NOMBRE O RAZON SOCIAL

U

C

S

D

SUCURSAL / DEPENDENCIA

CODIGO

PERIODO DE COTIZACION

SALUD

PENSION

NUMERO

TIPO EMPRESA

CLASE DE APORTANTE

CODIGO ARL

CODIGO OPERADOR

DIRECCION

CUADAMUNICPIO

CODIGO

DEPARTAMENTO

CODIGO

TELEFONO

FAX

CORREO ELECTRONICO

ACTIVIDAD ECONOMICA

VALOR NOMINA

TOTAL EMPLEADOS

FECHA DE PAGO

NO. AUTORIZACION

Realizando aportes del periodo a salud a once (11) EPS, de la siguiente manera:

CÓDIGO EPS	COTIZACIÓN OBLIGATORIA	TOTAL A PAGAR	No. AFIL
001	650.000	875.400	2
002	2.676.100	2.697.100	14
003	357.300	357.300	4
005	1.571.900	1.571.900	10
008	2.956.419	2.956.419	31
010	462.500	462.500	2
013	1.653.400	1.653.400	10
016	266.100	266.100	3
017	2.551.600	2.551.600	25

⁹ Folio 230. Carpeta ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS/201620051251052/ fwdradicado201620051251052de22deabril2016_primeren/ documento denominado "9. PILA 81146474 - mayo 2013 por error se digitó Junio"

14

023	765.950	765.950	9
037	544.800	544.800	6

Así como un pago total efectuado el 17 de junio de 2013 a las administradoras, por la suma de treinta y nueve millones trescientos cuarenta y un mil cuatrocientos ochenta y siete mil pesos (\$39.341.487), discriminados de la siguiente manera:

TOTAL A PAGAR POR TIPO ADMINISTRADORA	ANTES DE IGE, LMA, IRP Y MORA	VALOR TOTAL
PENSIONES	18.605.332	18.605.332
SALUD	14.702.469	14.702.469
RIESGOS LABORALES	826.239	826.239
CCF	4.507.447	4.507.447
SENA	280.000	280.000
ICBF	420.000	420.000
ESAP	0	0
MINISTERIO DE EDUCACION	0	0
GRAN TOTAL	39.341.487	39.341.487

Aunado a lo anterior, aportó copia de las respuestas emitidas por los operados a los cuales fueron reportados los pagos efectuados en la planilla PILA No. 81146474 por el subsistema de salud, de las cuales se destaca:

- **Aliansalud EPS**

"(...)

Analizada la petición, informamos que referente a cambiar el periodo de cotización de la planilla 81146474 a junio 2013 sólo puede realizarse a través de nuestro sistema de información pero no ante el Fosyga en virtud de lo estipulado en la Ley, así:

DECRETO 4024 DE 2011

Artículo 19º (...)¹⁰"

- **Cafesalud EPS**

"(...)

En atención a su comunicación radicada en esta dependencia el día 20 de junio de 2013, me permito informar que una vez verificada la información por ustedes suministrada, se precisaron las siguientes conclusiones contenidas en el cuadro a continuación relacionado.

¹⁰ Folios 12 y 13

ITEM	DOCUMENTO	NOMBRES Y APELLIDOS	OBSERVACIONES
1	800000092	AGENCIA SEGUROS BETA LTDA	Se verifica en el sistema y se informa que el periodo de 06/2013 se encuentra compensado bajo la planilla 81146474. Según solicitud hecha por ustedes.

(...).¹¹”

- **Compensar**

"(...)

Reciba un cordial saludo. En respuesta a su comunicación radicada el 8 de julio de 2013, relacionada con el aporte realizado en la planilla No. 81146474, cancelado el 17 de junio de 2013, cordialmente nos permitimos informarle que una vez realizada la verificación en nuestra base de datos, el aporte fue grabado para el periodo 201306 y compensado ante el Sistema General de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2280 de 2004.

(...).¹²”

- **Cruz Blanca EPS**

"(...)

En atención a su comunicación radicada en esta dependencia el día 20 de junio de 2013, me permito informar que una vez verificada la información por ustedes suministrada, se precisaron las siguientes conclusiones contenidas en el cuadro a continuación relacionado.

ITEM	DOCUMENTO	NOMBRES Y APELLIDOS	OBSERVACIONES
1	800000092	AGENCIA SEGUROS BETA LTDA	Se verifica en el sistema y se informa que el periodo de 06/2013 se encuentra compensado bajo la planilla 81146474. Según solicitud hecha por ustedes.

(...).¹³”

- **Famisanar EPS**

"(...)

Es importante destacar que el periodo de cotización indicado en esta certificación de pagos, corresponde al mismo mes en el cual se efectuó el respectivo pago, obviamente con la nomina del mes anterior. Ejemplo: período de cotización Julio 2013, corresponde al pago que se realizó durante el mes de Julio 2013 y que necesariamente son los valores de la nomina liquidada en junio 2013.

(...).¹⁴”

- **Nueva EPS**

"(...)

¹¹ Folio 20
¹² Folio 36
¹³ Folio 39
¹⁴ Folios 45 a 47

Con relación a su comunicación radicada en nuestras oficinas, se procedió a generar la corrección en el tipo de planilla. (...)»¹⁵

- **SaludCoop EPS**

"(...)

En atención a su comunicación radicada en esta dependencia el día 20 de junio de 2013, me permito informar que una vez verificada la información por ustedes suministrada, se precisaron las siguientes conclusiones contenidas en el cuadro a continuación relacionado.

ITEM	DOCUMENTO	NOMBRES Y APELLIDOS	OBSERVACIONES
1	800000092	AGENCIA SEGUROS BETA LTDA	La planilla 81146474 se encuentra cargada y compensada para el periodo 2013/06 quedando el cotizante en estado vigente y con pagos al día con la EPS.

(...).»¹⁶

- **E.P.S Sanitas**

"CERTIFICA

Que AGENCIA_SEGUROS_BETA_LTDA, identificada (o) con N número 8000000921, se encuentra al día por concepto e aportes en salud a nuestra E.P.S.»¹⁷

Junto a la certificación se allega soporte de pago de aportes en el que se registra por concepto de periodo 06/2013 el pago de "1.571.900 realizado el día 17 de junio de 2013 a través de la planilla No. 81146474¹⁸.

- **Salud Total EPS**

"(...)

Teniendo en cuenta su solicitud se realiza verificación de nuestra base de datos y en procede a realizar novedad de corrección bajo el contacto No. 0626133417 a la planilla No. 81146474 al periodo 06/2012 para los colaboradores relacionados en su comunicación.

(...).»¹⁹.

Igualmente, los siguientes operadores también certificaron que la sociedad demandante presentó y canceló la planilla PILA No. 81146474:

ENTIDAD	FOLIO
Colfondos S.A., Pensiones y Cesantías ²⁰	17

¹⁵ Folio 55

¹⁶ Folio 68

¹⁷ Folio 72

¹⁸ Folio 73

¹⁹ Folio 66

²⁰ Indica el operador que "una vez finalizado el proceso de validación, le comunicamos que el día 08 de julio de 2013, se realizó la corrección de periodo, para el pago consignado el 17 de junio del año 2013, quedando registrado en nuestra base de datos para el mes de mayo del mismo año.

Seguros de Riesgos Laborales Suramericana S.A.	23 a 25
Colpensiones	28
ICBF	49 a 52
Porvenir	61
SENA	76 a 79

Al realizar el cruce de la información contenida en las certificaciones y los pagos efectuados en la planilla discutida, el Despacho observó que la sociedad demandante marcó en la planilla PILA No. 81146474 el período equivocado para efectos de cancelar los aportes al Sistema de la Protección Social.

Respecto al error y a los documentos descritos, señala la UGPP que una vez efectuada la corrección por parte las administradoras, estas deben reportar al Ministerio de Salud y de Protección Social la corrección a efectos de actualizar el PILA, por lo tanto, hasta que no se vea reflejada la modificación no se puede tener como un pago válidamente efectuado. No obstante, aun cuando las entidades empleadoras son las responsables de la veracidad, oportunidad e integralidad de la información reportada en las autoliquidaciones de aportes, lo cierto es que a juicio de este Juzgado el error hallado no hace ineficaces los pagos efectuados, pues en las planillas se encuentran los datos que necesita la UGPP para tener en cuenta los pagos y no determinar ajustes por este concepto. Tampoco puede desconocer la demandada que los distintos administradores de los subsistemas certificaron e indicaron que la referida planilla había sido imputada a los periodos de mayo y junio de 2013, pues si se considerara lo contrario se estaría vulnerando el debido proceso de sociedad demandante, en razón a que tendría que realizar pagos de aportes que ya fueron cancelados, lo cual generaría un perjuicio en su contra desconociendo la verdad real de los hechos acreditados.

Es del caso precisar que, el procedimiento aplicable no puede crear mayor carga y obligaciones adicionales que a su vez se reflejarán en un perjuicio administrativo y económico para las sociedades aportantes, por lo que si bien para el Ministerio de Salud y Protección Social, el método para corregir el error involuntario de la sociedad demandante, sea la radicación de una solicitud de devolución ante cada una de las entidades receptoras de los aportes, lo cierto es que se estaría imponiendo una carga excesiva a Seguros Beta que no está en el deber de soportar. **Por lo que prospera el cargo de la demanda.**

CONCLUSIONES

Como consecuencia de la prosperidad del cargo de la demanda hay lugar a declarar la nulidad **sólo parcial** de la Resolución No. RDO-2017-00195 del 03 de marzo de 2017 y la Resolución RDC-2018-00119 de 16 de febrero de 2018, pues los actos administrativos proponen ajustes por razones distintas a la discutida en la demanda.

Como consecuencia de lo anterior, se ordenará a la UGPP realizar una nueva liquidación en la cual se aplique la planilla PILA No. 81146474 presentada el 17 de junio de 2013 para los períodos mayo y junio de 2013.

OTRAS DECISIONES

Obra en el expediente poder especial y sus respectivos anexos, no obstante, los documentos pertenecen al proceso ejecutivo con radicado No. 2017-207 demandante Instituto de Desarrollo Urbano y demandado Seguros del Estado.

Por lo anterior, por Secretaría, procédase al desglose de los documentos contenidos en los folios 265 a 278 para que sean anexados al proceso correspondiente, lo cual puede realizarse de manera virtual.

3.- COSTAS

En la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es una constante que se ventilen asuntos de interés público, razón por la cual habría lugar a suponer que no hay condena en costas. No obstante, según la Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 050012333000 2012 00490 01 (20508), de agosto 30/16, se indicó que la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero hecho de que la función de gestión de recaudo de los tributos conlleve de manera inherente un interés público.

Por otro lado, se tiene que la condena en costas, su liquidación y ejecución se rige por las normas del CGP²¹. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas²², por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada

²¹ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

²² Artículo 365 del Código General del Proceso.

dentro del proceso.

No obstante, el numeral 5 del artículo 365 del CGP prescribe que en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas. En ese sentido, teniendo en cuenta que en esta providencia se accedió solo parcialmente a las suplicas del demandante, no se condenará en costas, a fin de que cada una de las partes sufrague las costas y gastos en que incurrió para atender el llamado a juicio.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad parcial de los actos administrativos contenidos en Liquidación Oficial No. RDO-2017-00195 del 03 de marzo de 2017 y la Resolución RDC-2018-00119 de 16 de febrero de 2018, por medio de los cuales la UGPP liquidó oficialmente a SEGUROS BETA S.A. CORREDORES DE SEGUROS, por mora e inexactitud en la presentación de las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Protección Social por los períodos comprendidos entre enero a diciembre del año 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- A título de restablecimiento del derecho **ORDENAR** a la UAE. GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, reliquidar los ajustes por concepto de mora e inexactitud reconociendo la planilla PILA No. 81146474 presentada el 17 de junio de 2013 para los períodos mayo y junio de 2013, de acuerdo con lo considerado en la providencia.

TERCERO.- No condenar en costas.

CUARTO.- Medidas adoptadas para hacer posibles los trámites virtuales (Decreto 806 de 2020):

Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada **únicamente** al correo del Despacho jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co.

Es indispensable escribir en el espacio "ASUNTO" de los mensajes virtuales los 23 dígitos de radicación del proceso Para los efectos pertinentes, pues sin esta identificación del asunto no será posible darle trámite. Igualmente, debe enviar archivos en formato DOC, DOCX, o PDF livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado-.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso²³ y 3 del Decreto 806 de 2020²⁴, las partes deben enviar toda comunicación dirigida a este proceso al Despacho y a las demás partes mediante los correos electrónicos suministrados que se ponen en conocimiento:

SEGUROS BETA: contactenos@segurosbeta.com.

APODERADO PARTE DEMANDANTE: estatuslegal@hotmail.com;

UGPP: notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

Toda actuación se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número **3134895346** de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

QUINTO.- En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, **ARCHÍVESE** el expediente.

²³ **CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO. ARTÍCULO 78. Deberes de las partes y sus apoderados.** Son deberes de las partes y sus apoderados: 14. Enviar a las demás partes del proceso después de notificadas, cuando hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso. Se exceptúa la petición de medidas cautelares. Este deber se cumplirá a más tardar el día siguiente a la presentación del memorial. El incumplimiento de este deber no afecta la validez de la actuación, pero la parte afectada podrá solicitar al juez la imposición de una multa hasta por un salario mínimo legal mensual vigente (1 smmlmv) por cada infracción.

²⁴ **DECRETO 806 DE 2020. ARTÍCULO 3. Deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones.** Es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial. Identificados los canales digitales elegidos, desde allí se originarán todas las actuaciones y desde estos se surtirán todas las notificaciones, mientras no se informe un nuevo canal. Es deber de los sujetos procesales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 78 numeral 5 del Código General del Proceso, comunicar cualquier cambio de dirección o medio electrónico, so pena de que las notificaciones se sigan surtiendo válidamente en la anterior. Todos los sujetos procesales cumplirán los deberes constitucionales y legales para colaborar solidariamente con la buena marcha del servicio público de administración de justicia. La autoridad judicial competente adoptará las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

Firmado Por:

ANA ELSA AGUDELO AREVALO

JUEZ CIRCUITO

**JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-
CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez
jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario
2364/12

Código de verificación:

**76c8e78e9df3330d5fb4987ea85913c315e6bfb3e98d46f06cc56202c666b
259**

Documento generado en 06/10/2020 05:37:51 p.m.