



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-37-000-2018-00310-01 (27910)
Demandante: Asear Pluriservicios SAS
Demandada: UGPP

Temas: Aportes enero a diciembre 2013. Agotamiento recurso obligatorio.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 1 de junio de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que decidió¹:

Primero: Declárese probada la excepción de “inepta demanda por carencia del requisito previo para demandar” analizada de manera oficiosa por esta Sala de decisión, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

Segundo: Declárese terminado el presente medio de control.

Tercero: Sin condena en costas.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante requerimiento para declarar y/o corregir RDC-2017-00414 del 25 de abril de 2017, la UGPP le propuso a la actora modificar y pagar las autoliquidaciones por los periodos 01/01/2013 a 31/12/2013, así como también pagar sanción por inexactitud², el cual fue notificado el 7 de junio de 2017³. La demandante no dio respuesta a dicho acto.

Luego, la demandada profirió Liquidación Oficial RDO-2017-04102 del 15 de diciembre de 2017, por mora e inexactitud en los aportes respecto de los mencionados periodos e impuso sanción por inexactitud⁴, notificada el 18 de enero de 2018⁵.

¹ Índice 26 Samai Tribunal

² Propuso modificar y pagar las autoliquidaciones por \$112.138.300 por las conductas de mora e inexactitud, así como también pagar sanción por inexactitud \$40.273.684

³ Índice 2 Samai, expediente digital «ED_C01_CD2 FOLIO 152 - ANEXOS DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA-ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS (.zip) NroActua 2», carpeta requerimiento para declarar y/o corregir. El 25 de mayo de 2017 se remitió vía correo electrónico y se entiende notificado el 7 de junio siguiente acorde con artículo 312 de la Ley 1819 de 2016 vigente para ese momento.

⁴ Liquidación oficial de aportes por \$98.640.400 y sanción por inexactitud por \$57.674.460

⁵ Índice 2 Samai, expediente digital «ED_C01_CD2 FOLIO 152 - ANEXOS DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA-ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS (.zip) NroActua 2», carpeta liquidación oficial. El 5 de enero de 2018 se remitió vía correo electrónico y se entiende notificada el 18 de enero siguiente acorde con artículo 312 de la Ley 1819 de 2016 vigente para ese momento.



El 5 de marzo de 2018 la actora interpuso recurso de reconsideración contra el acto anterior, el cual fue inadmitido mediante Auto ADC-2018-00385 del 23 de marzo de 2018, -con fundamento en que el escrito de impugnación no contaba con presentación personal-, notificado por correo certificado el 3 de abril de 2018⁶.

El 13 de abril de 2018 la actora interpuso recurso de reposición contra el auto anterior, resuelto negativamente con la Resolución RDC-2018-00300 del 20 de abril de 2018, por cuanto no fue subsanado el error advertido. Tal acto fue notificado personalmente el 9 de mayo de 2018⁷.

ANTECEDENTES PROCESALES

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA, la demandante formuló las siguientes pretensiones⁸:

3.1. Pretensiones principales

Asear Pluriservicios S.A.S. pretende a través del presente medio de control, principalmente lo siguiente:

“3.1.1. Declarar la nulidad plena de la Liquidación Oficial No. RDO-2017-04102 del 15/12/2017, proferida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales de la UGPP por no pago de las autoliquidaciones de los aportes al Sistema de la Protección Social por los periodos de enero a diciembre de 2013, e inexactitud en las autoliquidaciones y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social por los periodos de enero a diciembre de 2013, y se sanciona por inexactitud por los periodos de enero a diciembre de 2013.

3.1.2. Declarar que antes de la expedición de la Liquidación Oficial No. RDO-2017-04102 del 15/12/2017, Asear Pluriservicios S.A.S., cumplió con la legislación correspondiente y se encontraba a paz y salvo por concepto de afiliación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social por todos sus trabajadores a través de las autoliquidaciones de las cotizaciones respectivas, por los periodos 01 de enero al 31 de diciembre de 2013.

3.1.3. Condenar a título de restablecimiento del derecho, a la entidad UGPP a devolver a Asear Pluriservicios S.A.S., el valor de los montos que llegare a pagar como aportes a las entidades integrantes del Sistema de Protección Social, en estricto cumplimiento de la resolución acusada, debidamente actualizados con el IPC, entre la fecha en que se realice el pago y la fecha en la que la devolución pretendida se haga efectiva, con sus respectivos intereses.

3.1.4. Condenar a título de restablecimiento del derecho, a la UGPP a que se indemnice todo otro daño o perjuicio que se haya causado a Asear Pluriservicios S.A.S. con ocasión de la expedición y vigencia del acto administrativo atacado que se demuestren en el proceso.

3.1.5. Condenar en costas a la entidad demandada.

3.1.6. Ordenar que a la sentencia que ponga fin al presente proceso judicial se le dé cumplimiento en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3.2. Pretensión primera subsidiaria.

⁶ Índice 2 Samai, expediente digital «ED_C01_CD2 FOLIO 152 - ANEXOS DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA-ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS (.zip) NroActua 2», carpeta recurso de reconsideración

⁷ Índice 2 Samai, expediente digital «ED_C01_CD2 FOLIO 152 - ANEXOS DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA-ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS (.zip) NroActua 2», carpeta recurso de reconsideración

⁸ Folios 8 a 10 cp.



En el evento de no prosperar la solicitud de nulidad de los actos administrativos atacados de manera plena, subsidiariamente se solicita....:

3.2.1. Reliquidar y ajustar los cálculos realizados en la Liquidación Oficial No. RDO-2017-04102 del 15/12/2017 por no pago de las autoliquidaciones de los aportes al Sistema de la Protección Social por los periodos de enero a diciembre de 2013, e inexactitud en las autoliquidaciones y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social por los periodos enero a diciembre de 2013, y se sanciona por inexactitud por los periodos de enero de diciembre de 2013 por Asear Pluriservicios S.A.S. contenidos en los elementos de prueba aportados al proceso.

3.2.2. Declarar a título de restablecimiento del derecho, que Asear Pluriservicios S.A.S., no ha incurrido en la mora, omisiones e inexactitudes endilgadas por la UGPP en la Liquidación Oficial No. RDO-2017-04102 del 15 de diciembre de 2017, respecto de la afiliación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social por todos los trabajadores a través de las autoliquidaciones de las cotizaciones respectivas a dicho Sistema, por los periodos comprendidos entre el 01 de enero al 31 de diciembre de los años 2011 y 2013.

3.2.3. Condenar a título de restablecimiento del derecho, a la entidad UGPP a devolver a Asear Pluriservicios S.A.S. por el mayor valor de los montos pagados como aportes a las entidades integrantes del Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscalidad, en estricto cumplimiento de las resoluciones acusadas, debidamente actualizadas entre la fecha en que se realice el pago por Asear Pluriservicios S.A.S. y la fecha en la que la devolución pretendida se haga efectiva, con sus respectivos intereses; así como se indemnice todo otro daño que se haya causado a Asear Pluriservicios S.A.S. con ocasión de la expedición y vigencia de los actos administrativos atacados que se demuestren en el proceso.

3.2.4. Condenar en costas a la entidad demandada.

3.2.5. Ordenar que a la sentencia que ponga fin al presente proceso judicial se le dé cumplimiento en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3.3. Pretensión segunda subsidiaria.

En el evento que no sean procedentes las pretensiones principales, ni la pretensión primera subsidiaria, solicito a su despacho se sirva conceder las siguientes:

3.3.1. Declarar la nulidad plena de las resoluciones No. RDP-201704102 del 15/12/2017, y RDC-2018-300 del 20/04/2018 proferidas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales de la UGPP.

3.3.2. Ordenar a la entidad demandada a proferir una nueva liquidación oficial, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en el recurso de reconsideración con radicado UGPP No. 20180050625962 del 5 de marzo de 2018; en razón a haber sido radicado en oportunidad y con el lleno de los requisitos legales.

3.3.3. Condenar en costas a la entidad demandada.

3.3.4. Ordenar que la sentencia que ponga fin al presente proceso judicial se le dé cumplimiento en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Invocó como normas vulneradas los artículos 29, 53 y 83 de la CP (Constitución Política); 42, 137 y 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo); 683 y 684 del ET (Estatuto Tributario); 156 de la Ley 1151 de 2007; 179 de la Ley 1607 de 2012; 14 y 15 de la Ley 50 de 1990; 18 de la Ley 100 de 1993; 5 de la Ley 797 de 2003 y 1 del Decreto 169 de 2008, bajo el siguiente concepto de violación⁹:

⁹ Folios 11 a 67 cp.



Los actos demandados están viciados de nulidad por expedición irregular, vulneración al debido proceso, falsa motivación y ausencia de la misma, toda vez que la UGPP se limitó a determinar hallazgos de supuestos incumplimientos tras la interpretación de normas de manera ajena a su espíritu y con exigencia de documentos para acreditar situaciones legales que la ley no establece, puesto que endilgó requisitos adicionales a los previstos en la reglamentación frente al recurso de reconsideración y no tuvo en cuenta la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir radicada en oportunidad.

Por otro lado, en cuanto a los ajustes por mora en el pago, no es procedente el cobro de aportes a la ARL frente a periodos en los cuales se reporta la novedad de vacaciones y licencias no remuneradas. Tampoco procede el cobro de aportes parafiscales en caso de incapacidades y licencias no remuneradas. Por ende, como la UGPP omite que durante licencias no remuneradas o permisos no remunerados, la actora no tenía la obligación de aportar a pensión, riesgos profesionales ni parafiscales, se configura un mayor valor cobrado.

En lo que atañe a los ajustes por inexactitud, la UGPP determinó como salariales beneficios otorgados a trabajadores -denominados como Ley 50, prima de producción, bonificación de mera liberalidad y bono de desempeño- desconociendo que respecto de los mismos se suscribieron pactos de exclusión salarial y que no tienen por finalidad remunerar el servicio prestado. Además, tampoco exceden el 40% del total de la remuneración, por lo que no resulta procedente incrementar el IBC acorde con el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, límite dentro del cual la administración no podía incluir el auxilio legal de transporte por ser una herramienta de trabajo. Simultáneamente, la demandada no tuvo en cuenta la procedencia de la exoneración de aportes a salud, SENA e ICBF consagrada en la Ley 1607 de 2012 respecto de trabajadores que devengaron menos de 10 smmlv.

Por último, en cuanto a la sanción por inexactitud, la misma fue fijada sin atender el cumplimiento de las obligaciones de afiliación, cotización y pagos realizados previo a la expedición de la liquidación oficial, informados en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

Contestación de la demanda

La demandada se opuso a las pretensiones de la actora¹⁰. Precisó que la liquidación oficial fue debidamente motivada comoquiera que se explicaron los hallazgos de inexactitud y mora, se expusieron los fundamentos de derecho, se valoraron las pruebas aportadas y se resumieron los valores definidos oficialmente, los cuales fueron extraídos del archivo SQL donde se encuentran los datos discriminados por trabajador, subsistema y ajustes determinados. A la par, se surtieron las etapas procesales conforme a la normativa aplicable y, aunque se le notificó en debida forma a la actora el requerimiento para declarar y/o corregir, ésta no lo respondió en el término legal, ni allegó prueba de haber radicado escrito con ese efecto, por lo que se profirió liquidación oficial contra la cual la demandante interpuso recurso de reconsideración que fue inadmitido, trámite que permite inferir que no se vulneraron los derechos alegados en la demanda.

En relación con los ajustes por mora frente a los subsistemas de ARL, parafiscales y seguridad social en periodos de incapacidad, licencias y vacaciones, los cálculos se realizaron conforme a los pagos salariales que la aportante registró en su nómina,

¹⁰ Folios 153 a 173 cp



analizados por la UGPP durante el proceso de determinación, en aplicación de los artículos 70 y 71 del Decreto 806 de 1998.

Respecto de los ajustes por inexactitud, la entidad demandada cuenta con competencia para interpretar cláusulas contractuales y para establecer si los pagos son o no salariales, de cara a la adecuada, completa y oportuna determinación y cobro de las contribuciones. De esa forma, los ajustes obedecen a que la demandante no allegó pacto de exclusión salarial y toda vez que dentro del límite del 40% que prevé el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 debieron incluirse todos los pagos no constitutivos de salario.

En lo referente a la exoneración del pago de los aportes parafiscales a favor del SENA e ICBF respecto de trabajadores que devengaron hasta 10 smmlv, el dispositivo del beneficio debe armonizarse con los principios constitucionales del derecho laboral, por lo que el término «devengado» no solo comporta lo remunerado por el trabajador como constitutivo de salario, sino todo lo que recibe con ocasión de la relación laboral incluidos los conceptos no salariales. Por ende, al validarse los pagos recibidos por los trabajadores, se constató que todos los ajustes determinados corresponden a casos en los que éstos superaron dicho límite¹¹.

Finalmente, se torna legal la sanción por inexactitud porque fue establecida en aplicación de la norma más favorable y toda vez que se verificó la existencia de una diferencia entre el valor determinado por la UGPP y el declarado por el obligado.

Sentencia apelada

El tribunal declaró probada de oficio la excepción de «inepta demanda por carencia del requisito previo para demandar» y consecuentemente, la terminación del proceso, sin condenar en costas¹². Advirtió que conforme con el artículo 722 del ET, aplicable por remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el recurso de reconsideración contra la liquidación oficial debe (i) formularse por escrito con expresión de los motivos de inconformidad, (ii) interponerse dentro de la oportunidad legal y (iii) presentarse directamente por el aportante, responsable, agente retenedor o declarante, o acreditarse la personería si quien lo interpone actúa como apoderado o representante. Al respecto, acorde con el artículo 728 del ET, solo pueden sanearse los requisitos 1 y 3 dentro del término de interposición del recurso de reposición contra el auto inadmisorio, porque la presentación extemporánea no es saneable.

Así las cosas, aunque en el caso concreto la UGPP profirió y notificó requerimiento para declarar y/o corregir, la demandante «no dio respuesta al requerimiento efectuado, hecho que la parte actora no discute». Por tanto, la demandada procedió a proferir liquidación oficial contra la cual la actora interpuso recurso de reconsideración el 5 de marzo de 2018 sin constancia de que haya exhibido su documento de identidad ni de que su firma haya sido autenticada, por lo que fue inadmitido a través de auto que fue objeto de recurso de reposición, resuelto por medio de resolución que confirmó la inadmisión.

La actuación surtida da cuenta que la demandante no saneó la falta de presentación personal del recurso de reconsideración radicado por el señor Luis Omar Luengas Otálora, en calidad de representante legal de la sociedad, pues a pesar de que aquel

¹¹ Señaló que el beneficio aplica desde diciembre de 2013

¹² Índice 26 SAMAI Tribunal



afirmó en el recurso de reposición que interpuso contra el auto de inadmisión que «aportaba nuevamente el recurso de reconsideración con nota de presentación personal», lo cierto es que no lo hizo y tampoco obra dentro del expediente constancia de que haya autenticado su firma al momento de presentar dicho recurso de reposición conforme con el artículo 724 *idem*.

Así, al no subsanarse en debida forma la inadmisión del recurso de reconsideración, la liquidación oficial «cobró firmeza» y se tornó inmodificable, «teniéndose entonces por no presentado el recurso de reconsideración», lo que aparejó la falta de agotamiento del recurso obligatorio por el incumplimiento del requisito previo para demandar establecido en el numeral 2 del artículo 161 del CPACA y, en ese sentido, se configuró la excepción de inepta demanda.

Recurso de apelación

La demandante¹³ apeló y adujo que acorde con la jurisprudencia actual cuando se rechaza el recurso de reconsideración por extemporáneo equivale a que no se hubiera presentado. En ese sentido, al verificarse el cumplimiento de los requisitos previstos en el parágrafo del artículo 720 del ET, el aportante puede demandar de manera directa la liquidación oficial sin tener que interponer el recurso de reconsideración.

Por consiguiente, se entiende que el aportante se acoge a dicha excepción cuando en principio se abstiene de interponer el recurso. Sin embargo, «pueden ocurrir otras situaciones como la acaecida en el presente caso, esto es, que se presente el recurso de reconsideración...sin nota de presentación personal... que conlleve su rechazo y/o inadmisión», lo que también faculta al administrado a presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial.

Así, «el pensamiento de que es necesario no haber interpuesto el recurso de reconsideración para acudir *per saltum* al juez es totalmente equivocado», toda vez que la inadmisión del recurso equivale a su no interposición. Además, es facultad del interesado continuar la discusión ante la administración con la interposición del recurso de reconsideración o procurar definir con mayor celeridad el conflicto con la presentación de la demanda ante el juez competente.

En consecuencia, como en el caso concreto la demandante «interpuso el recurso de reconsideración sin nota de presentación personal» y por esa razón fue inadmitido, estaba habilitada para acudir a la demanda *per saltum* dentro del término de cuatro meses contados a partir de la notificación de la liquidación oficial, por lo que, en su entender, resulta procedente el estudio de fondo del asunto.

Pronunciamientos finales

Las partes y el ministerio público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- En los términos del recurso de apelación, corresponde determinar si se encuentra ajustada a derecho la decisión del *a quo* de declarar probada la excepción de inepta

¹³ Índice 29 Samai Tribunal



demanda por «carencia del requisito previo para demandar».

El tribunal concluyó que como la sociedad demandante no saneó la falta de presentación personal del recurso de reconsideración, se tiene el mismo por no presentado y ello arrastra consigo la falta de agotamiento del recurso obligatorio previo para demandar. Conforme con la apelación, la recurrente consideró que el hecho de que se haya interpuesto el recurso de reconsideración sin nota de presentación personal y que haya sido inadmitido por la UGPP, no es impedimento para presentar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la liquidación oficial, porque se debe entender que cuando ocurre tal situación, equivale a tenerlo por no presentado, lo que habilita para acudir a la figura *per saltum* con el fin de solicitar la nulidad del acto directamente.

2- El artículo 161 del CPACA dispone que «la presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos», dentro de los cuales el numeral 2 indica que «cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios». En esa medida, el juez como director del proceso debe controlar que no se acuda a la jurisdicción sin haber agotado previamente la actuación administrativa, lo cual dependerá de que se hayan ejercido los recursos que en el procedimiento administrativo se prevean respecto de aquellos actos cuyo control de legalidad se pretende adelantar.

Se precisa que el procedimiento aplicable por la UGPP para la determinación oficial de las contribuciones parafiscales está previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, que prevé que contra la liquidación oficial procede el recurso de reconsideración.

Sobre el particular, debe referirse que en el procedimiento tributario está contemplado que procede el recurso de reconsideración contra las liquidaciones oficiales -artículo 720 del ET-, del cual se puede prescindir «cuando se hubiere atendido en debida forma el requerimiento especial» para acudir directamente ante la jurisdicción contencioso administrativa dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial, excepción que resulta aplicable al procedimiento surtido por la UGPP, en virtud de la remisión que a ese ordenamiento hace el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

Bajo este precepto, los obligados pueden demandar directamente las liquidaciones oficiales, lo que ha dado pie a que esta Sección¹⁴ haya estimado procedente el ejercicio directo de la acción contenciosa, aun en eventos en los que se inadmita el recurso de reconsideración interpuesto contra el acto oficial; esto, siempre que se haya atendido en debida forma el requerimiento especial¹⁵ -uno de cuyos presupuestos es su respuesta oportuna-¹⁶ y no haya trascurrido el plazo de caducidad de cuatro meses propio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁷.

Dicha excepción a la regla general -la interposición obligatoria de los recursos- tiene su razón de ser en el hecho de que si se atiende en debida forma el requerimiento, no es indispensable impugnar el acto administrativo, pues por vía de la respuesta el obligado puede exponer sus argumentos y la administración estudiarlos, lo que a su vez implica que tuvo la oportunidad de revisar su actuación con el fin de modificarla, revocarla o aclararla¹⁸.

¹⁴ Sentencia 30 de septiembre de 2021, (exp. 25321, CP. Julio Roberto Piza Rodríguez)

¹⁵ Que en este caso equivale al requerimiento para declarar y/o corregir.

¹⁶ Sentencia del 2 de octubre de 2019 (exp. 21518, CP. Stella Jeannette Carvajal Basto)

¹⁷ Artículo 164 del CPACA

¹⁸ Sentencia del 5 de octubre de 2016, (exp. 20311, CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez)



3- Precisado lo anterior, la Sala detalla el cuaderno de antecedentes administrativos para determinar si concurre en el caso indebido agotamiento del recurso obligatorio o si resulta procedente el ejercicio de la demanda *per saltum*. Al respecto, no existe discusión entre las partes en cuanto a que la actora interpuso recurso de reconsideración contra la liquidación oficial sin presentar personalmente el escrito, por lo que fue inadmitido a través de auto que fue objeto de recurso de reposición presentado oportunamente por la demandante, en el cual afirmó aportar «nuevamente el recurso de reconsideración con nota de presentación personal». Sin embargo, teniendo en cuenta que no fue cierto que la actora allegó el mencionado documento al interponer el recurso de reposición, la UGPP confirmó la decisión recurrida por medio de resolución RDC 2018-00300 de 20 de abril de 2018, en tanto no se acreditó la subsanación de la omisión anotada en el auto inadmisorio, acto que fue notificado personalmente el 9 de mayo de 2018.

Para el tribunal ese hecho fue suficiente para desestimar el agotamiento del recurso obligatorio y por esa razón declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, sin que para el efecto hubiere estudiado la posibilidad de que la demandante estuviera habilitada para acudir a demandar directamente el acto oficial prescindiendo de presentar el recurso de reconsideración.

Al realizar ese análisis de cara al reparo de alzada, la Sala advierte que no se cumplen los presupuestos para que la actora hubiere acudido a la figura *per saltum* en procura de la nulidad de la liquidación oficial, pues si bien la demanda se radicó dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de ese acto oficial¹⁹, en el expediente no reposa documento que proporcione certeza sobre la radicación en debida forma de la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

Es de destacar que, aunque en la demanda la aportante indicó haber presentado la respuesta en comentario, tal manifestación no deja de ser una mera afirmación carente de respaldo probatorio toda vez que no aportó el documento como anexo, el cual tampoco fue allegado por la UGPP dentro del expediente administrativo. Cabe anotar que en la liquidación oficial la demandada señaló que la aportante no dio respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, manifestación que fue ratificada en la contestación de la demanda, donde la administración aseguró que la sociedad actora no presentó el respectivo escrito de respuesta dentro de la oportunidad legal. A su vez, el *a quo* en la sentencia apelada también corroboró la inexistencia de dicha contestación e indicó que la actora no controvertió ese hecho.

Al punto, se precisa que la apelante en el recurso de alzada guardó silencio respecto de lo aludido por la UGPP y por el tribunal en cuanto a la referida respuesta, comoquiera que el cargo lo fundó en la procedencia de acudir *per saltum* sin aludir al cumplimiento de los requisitos para ese efecto. Por contera, no controvertió la inexistencia de la contestación en comentario teniendo la carga de demostrar el cumplimiento de los presupuestos procesales para acceder a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por ende, al no haberse acreditado que la actora se encontraba habilitada para acudir directamente a demandar la liquidación oficial relevándose de presentar el recurso de reconsideración, dado que no se demostró la respuesta en debida forma al requerimiento, la Sala juzga que la apelante no logró desvirtuar la decisión del *a quo* de ineptitud de la demanda por no haberse agotado la actuación administrativa previa, situación que

¹⁹ La liquidación oficial fue notificada el 18 de enero de 2018 y la demanda fue radicada el 18 de mayo siguiente



impone confirmar la decisión recurrida.

Finalmente, comoquiera que no hay parte vencida²⁰, la Sala se abstendrá de condenar en costas en segunda instancia, conforme con lo establecido en el artículo 365.1 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1- **Confirmar** la sentencia de primera instancia.

2- Se reconoce personería a Sandra Milena Pacheco Monroy como apoderada de la demandada acorde con el poder allegado²¹.

3- Sin condena en costas.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

²⁰ En el mismo sentido, entre otras, sentencia del 31 de agosto de 2023 (exp. 26853, CP. Wilson Ramos Girón)

²¹ Índice 24 Samai Tribunal