



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

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000-23-37-000-2018-00313-01 (24180)  
**Demandante:** NICOLAS GÓMEZ AGUIA  
**Demandado:** U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP.

## **AUTO – RECURSO DE APELACIÓN**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 6 de septiembre de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, por el cual rechazó la demanda<sup>1</sup>.

### **I. ANTECEDENTES**

El señor NICOLAS GÓMEZ AGUIA, a través de apoderado, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Liquidación Oficial No. RDO2017-03754, proferida por el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la UGPP, mediante la cual liquidó i) la suma de \$51.165.800 por omisión en afiliación y/o vinculación y pago de los aportes e inexactitud de la liquidaciones y pagos a los aportes de la seguridad social, ii) sanción por no declarar por \$102.929.400 y iii) sanción por inexactitud de \$2.638.860<sup>2</sup>.

Mediante auto del 6 de septiembre de 2018<sup>3</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, rechazó la demanda *per saltum*, al considerar que no se atendió en debida forma el requerimiento para declarar y/o corregir.

Señaló que al verificar el escrito electrónico de la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, se advierte que no cumple con uno de los requisitos para que se entienda contestado en debida forma, esto es, que haya sido suscrito con su firma por el contribuyente o su representante legal.

Indicó que de acuerdo con el artículo 559 del E.T., los escritos contentivos de recursos, respuestas a requerimientos y derechos de petición, cuando son presentados de forma electrónica, requieren de firma digital.

Concluyó que al no cumplir con el requisito previsto en el artículo 720 del Estatuto Tributario, el contribuyente no podía demandar *per saltum*, sino que

---

<sup>1</sup> Fls. 103-108 c.p.

<sup>2</sup> Fls. 1-67 y 69-91 c.p.

<sup>3</sup> Fls. 103-108 c.p.

debió interponer el recurso de reconsideración para agotar la vía administrativa, de conformidad con el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

## II. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con esta decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación<sup>4</sup> en el que solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y, en su lugar, se admita la demanda.

Manifestó que en el presente caso procede la demanda *per saltum*, toda vez que el requerimiento para declarar y/o corregir fue atendido en debida forma.

Señaló que de conformidad con lo establecido en el párrafo 2º del artículo 82 del Código General del Proceso, cuando la demanda es presentada por mensaje de datos no se requiere de la firma digital y, por tanto, con la identificación del suscriptor es suficiente para legitimar el documento con el que se da respuesta al requerimiento.

Expresó que de acuerdo con el artículo 82 del Código General del Proceso, para la admisión de la demanda no se requiere la firma del abogado, por lo que se entiende que no es un requisito esencial sino meramente formal.

Afirmó que es procedente la respuesta al requerimiento enviado con el radicado No. 201720050636772, a pesar de no llevar firma en virtud del párrafo 2 del citado artículo 82.

---

<sup>4</sup> Fls. 111-125 c.p.

### III. CONSIDERACIONES

En los términos del recurso de apelación, la Sala debe determinar si en el presente caso procede o no el rechazo de la demanda.

La inconformidad de la parte actora radica en que procede la demanda *per saltum*, en tanto que el requerimiento para declarar y/o corregir fue atendido en debida forma y, por lo tanto, no procede el rechazo de la demanda.

La Sala observa que el 29 de diciembre de 2016, la UGPP profirió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2016-03762.

El requerimiento para declarar o corregir fue notificado por aviso el 23 de febrero de 2017<sup>5</sup>.

Según lo indicado en la demanda y en el acto liquidatorio, el 4 de marzo de 2017, el señor NICOLAS GÓMEZ AGUIA, presentó vía correo electrónico respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir<sup>6</sup>.

El 8 de noviembre de 2017, el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la UGPP, profirió la Liquidación Oficial No. RDO-2017-03754<sup>7</sup>, en la que indicó que la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir no sería tomada en cuenta por no cumplir con el lleno de los requisitos legales al carecer de firma.

---

<sup>5</sup> Esta fecha se encuentra descrita en la Liquidación Oficial No. RDO-2017-03754 del 8 de noviembre de 2017. Fl. 69.

<sup>6</sup> Fls. 3 y 69.

<sup>7</sup> Fls. 69-91.

Señaló que los documentos sin firma no tienen validez jurídica, pues no hay certeza de quien lo elabora, hecho por el cual se entiende inexistente la respuesta al requerimiento<sup>8</sup>.

La Sala considera que se debe confirmar la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, que rechazó la demanda *per saltum* presentada por el señor GÓMEZ AGUIA, toda vez que no se encuentra acreditado que atendió en debida forma el requerimiento para declarar y/o corregir.

El párrafo del artículo 720 del E.T., dispone que cuando se atienda en debida forma el requerimiento especial y no obstante se practique liquidación oficial, el contribuyente podrá prescindir del recurso de reconsideración y acudir directamente ante la jurisdicción contencioso administrativa dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial.

Esta norma es aplicable en los procedimientos administrativos adelantados por la UGPP, en aplicación del inciso sexto del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, que establece que *“en lo no previsto en ese artículo<sup>9</sup>, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI”<sup>10</sup>*.

En relación con la respuesta al requerimiento especial, el artículo 707 del Estatuto Tributario, dispone:

“Artículo 707. Respuesta al requerimiento especial. Dentro de los tres (3) meses siguientes, contados a partir de la fecha de notificación del requerimiento especial, el contribuyente, responsable, agente retenedor

---

<sup>8</sup> Fl. 74.

<sup>9</sup> El inciso quinto del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, regulaba el procedimiento para que la UGPP formulara liquidación oficial, así como los plazos para interponer y resolver el recurso de reconsideración. Este inciso fue subrogado por el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, actualmente modificado por el artículo 54 de la Ley 1739 de 2014.

<sup>10</sup> En este sentido, auto de 19 de julio de 2016, exp. 22468, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, este criterio fue reiterado en el auto de 2 de febrero de 2017, exp. 22387, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas (E).

o declarante, deberá formular por escrito sus objeciones, solicitar pruebas, subsanar las omisiones que permita la ley, solicitar a la Administración se alleguen al proceso documentos que reposen en sus archivos, así como la práctica de inspecciones tributarias, siempre y cuando tales solicitudes sean conducentes, caso en el cual, éstas deben ser atendidas.”

Ahora bien, respecto a los presupuestos para considerar que el requerimiento especial o, en este caso, el requerimiento para declarar y/o corregir, ha sido atendido en debida forma, la Sección ha precisado<sup>11</sup>:

*“(...) el requerimiento especial se entiende atendido en debida forma de acuerdo con el artículo 707 ibídem, cuando se reúnen los siguientes presupuestos:*

- i) Que se responda dentro de los 3 meses siguientes, contados a partir de la fecha de notificación del requerimiento especial*
  
- ii) Que se haga por escrito de acuerdo con las prescripciones del artículo 559 del E.T.;*
  
- iii) Que lo suscriba el contribuyente o quien tenga la capacidad legal para hacerlo y,*
  
- iv) Que contenga las objeciones al requerimiento.*

De acuerdo con el artículo 707 del Estatuto Tributario y el precedente transcrito, la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir debe ser presentada dentro del término señalado por la ley, con presentación personal

---

<sup>11</sup> Sentencia de 26 de julio de 2018, exp. 21162, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

o electrónica de conformidad con el artículo 559 del mismo ordenamiento<sup>12</sup>, estar suscrito por el aportante o quien tenga la capacidad jurídica para hacerlo y, que contenga las objeciones.

La Sala observa que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2016-03762 de 29 de diciembre de 2016, fue notificado el 23 de febrero de 2017, y se le dio respuesta al mismo vía correo electrónico el 4 de marzo de 2017, esto es, dentro del término legal de 3 meses previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.

---

<sup>12</sup> Artículo 559. Presentación de escritos y recursos. Las peticiones, recursos y demás escritos que deban presentarse ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, podrán realizarse personalmente o en forma electrónica.

### **1. Presentación personal**

Los escritos del contribuyente deberán presentarse en la administración a la cual se dirijan, personalmente o por interpuesta persona, con exhibición del documento de identidad del signatario y en caso de apoderado especial, de la correspondiente tarjeta profesional.

El signatario que esté en lugar distinto podrá presentarlos ante cualquier autoridad local quien dejará constancia de su presentación personal.

Los términos para la administración que sea competente comenzarán a correr a partir del día siguiente a la fecha de su recibo.

### **2. Presentación electrónica**

Para todos los efectos legales la presentación se entenderá surtida en el momento en que se produzca el acuse de recibo en la dirección o sitio electrónico asignado por la DIAN. Dicho acuse consiste en el registro electrónico de la fecha y hora en que tenga lugar la recepción en la dirección electrónica. La hora de la notificación electrónica será la correspondiente a la oficial colombiana.

Para efectos de la actuación de la Administración, los términos se computarán a partir del día hábil siguiente a su recibo.

Cuando por razones técnicas la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no pueda acceder al contenido del escrito, dejará constancia de ello e informará al interesado para que presente la solicitud en medio físico, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a dicha comunicación. En este caso, el escrito, petición o recurso se entenderá presentado en la fecha del primer envío electrónico y para la Administración los términos comenzarán a correr a partir de la fecha de recepción de los documentos físicos. Cuando sea necesario el envío de anexos y documentos que por su naturaleza y efectos no sea posible enviar electrónicamente, deberán remitirse en la misma fecha por correo certificado o allegarse a la oficina competente, siempre que se encuentre dentro de los términos para la respectiva actuación.

Los mecanismos técnicos y de seguridad que se requieran para la presentación en medio electrónico serán determinados mediante Resolución por el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Para efectos de la presentación de escritos contentivos de recursos, **respuestas a requerimientos** y pliegos de cargos, solicitudes de devolución, derechos de petición y todos aquellos que requieran presentación personal, se entiende cumplida dicha formalidad con la presentación en forma electrónica, con firma digital.

Al observar la respuesta al requerimiento visible en el folio 92 del expediente, se advierte que no está suscrita por el contribuyente, ya que solo aparece digitado el nombre y la cédula de ciudadanía del señor NICOLAS GÓMEZ AGUIA, sin que se advierta el cumplimiento del requisito de presentación personal o electrónica mediante firma digital, exigido en el artículo 559 del Estatuto Tributario.

Por lo demás, la Sala advierte que en la página web de la UGPP<sup>13</sup> se encuentra señalado el procedimiento para presentar de forma electrónica la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, en donde se indica que la respuesta deberá contener los argumentos con los soportes que permitan verificar las objeciones presentadas, e incluir una comunicación firmada por quien ostente la calidad de representante legal o apoderado, según lo dispuesto en el artículo 555 del Estatuto Tributario, a lo que se agrega que los archivos deben ser cargados en formato PDF o Excel.

Cabe señalar al recurrente, que el artículo 82 del Código General del Proceso no es aplicable en el presente asunto, pues la presentación de la respuesta al requerimiento especial se rige por lo dispuesto en los artículos 559 y 707 del Estatuto Tributario, normas procesales de orden público y de obligatorio cumplimiento, las cuales *en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley*<sup>14</sup>, toda vez que su aplicación materializa los derechos a la igualdad y al debido proceso.

De otra parte, para la Sala no es de recibo que el contribuyente pese a saber que la UGPP tuvo como inexistente la respuesta al requerimiento, procediera a presentar la demanda *per saltum*, toda vez que al no existir en el acto definitivo pronunciamiento sobre las objeciones, le correspondía interponer el correspondiente recurso de reconsideración, para cumplir con el requisito de procedibilidad establecido en el numeral 2 del artículo 161 del CPACA.

---

<sup>13</sup> <https://sedeelectronica.ugpp.gov.co/SedeElectronica/tramites/tramite.do>

<sup>14</sup> Código General del Proceso. Art. 13.

En este orden de ideas, la Sala confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta, Subsección "B", comoquiera que no se atendió en debida forma el requerimiento para declarar o corregir y, por tanto, no puede entenderse cumplido el presupuesto establecido en el artículo 720 del E.T., para efectos de demandar *per saltum*.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

### **RESUELVE**

**CONFIRMAR** el auto de 6 de septiembre de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta, Subsección "B", por medio del cual rechazó la demanda.

Cópiese, notifíquese y devuélvase al Despacho de origen. Cúmplase.

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**Presidente de la Sección**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

