

**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Caducidad / CADUCIDAD DE LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Es de cuatro meses siguientes al día en que se produzca la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto definitivo, según sea el caso / SEGURIDAD JURIDICA – Es uno de los fundamentos de la caducidad**

Lo primero que conviene precisar es que, de conformidad con el artículo 136-2 del C.C.A., la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de los cuatro meses siguientes al día en que se produzca la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto definitivo, según sea el caso. Eso significa que una vez se cumple el término de caducidad se cierra la posibilidad de demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los términos de caducidad no son plazos que el legislador estableció de manera caprichosa para cerrar las puertas de acceso a la administración de justicia. Por el contrario, detrás de los términos de caducidad existen razones de fondo, relacionadas, principalmente, con la seguridad jurídica y con la garantía de los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración. En cuanto a la seguridad jurídica, porque debe existir siempre un momento definitivo para que se consoliden los actos administrativos que han creado, extinguido o modificado situaciones jurídicas de carácter particular. Pero también porque los actos administrativos que definen situaciones o reconocen o niegan derechos a los particulares no pueden ser indefinidamente susceptibles de cuestionamiento en sede administrativa o jurisdiccional.

**FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 136 – 2**

**CADUCIDAD DE LA ACCION – Presupuesto procesal de la acción / RECHAZO DE LA DEMANDA – Una de las causales es la caducidad de la acción**

La caducidad como presupuesto procesal de la acción debe examinarse por el juez al momento de decidir sobre la admisión de la demanda. De advertirse de entrada que la demanda fue presentada fuera del término legal, es obvio que sobrevenga el rechazo de plano de la demanda (artículo 143 del C.C.A), pues sería contrario al principio de economía procesal que se tramitara y fallara una acción que fue presentada extemporáneamente. El examen preliminar debe hacerse a partir de la confrontación de la fecha de notificación, comunicación o publicación el acto, según el caso, con la fecha de presentación de la demanda. De modo que si de esa confrontación se concluye, sin mayor esfuerzo, que ha operado la caducidad habrá que rechazarse de plano la demanda. Sin embargo, el juez no puede exceder el análisis a puntos que constituyen el fondo del asunto, pues entraría a decidir una cuestión de fondo que no es procedente al momento de admitir la demanda sino en el fallo.

**FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 143**

**FALTA DE NOTIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO – No es causal de rechazo de la demanda cuando hay razones serias para dudar del acaecimiento de la caducidad de la acción / RECHAZO DE LA DEMANDA POR CADUCIDAD DE LA ACCION – No procede siempre que en la demanda se cuestione objetivamente, no caprichosamente, no subjetivamente, la falta o indebida notificación de los actos administrativos**

Ahora bien, la Sala en oportunidades anteriores ha sido del criterio que en los casos en los que en la demanda se controvierte la notificación de los actos acusados, no procede el rechazo de plano de la demanda, pues para decidir sobre la caducidad de la acción deberá tramitarse el proceso, para que en el fallo se defina si la acción se presentó de manera oportuna. Empero, en esta ocasión la Sala debe precisar que esa tesis es aplicable en los casos en que exista duda razonable sobre la caducidad de la acción. Esto es, la tesis opera cuando no sólo se alega la indebida o falta de notificación de los actos, sino cuando se advierte prima facie que hay razones serias para dudar del acaecimiento de la caducidad de la acción. En esos casos, habrá de preferirse la admisión y no el rechazo de la demanda, pero siempre que en la demanda se cuestione objetivamente, no caprichosamente, no subjetivamente, la falta o indebida notificación de los actos administrativos. Así, por ejemplo, puede ocurrir que haya serias dudas sobre la fecha de notificación del acto definitivo. En ese caso estaría en discusión la fecha en que opera la caducidad y, por ende, deberá admitirse la demanda. En todo caso, el sólo hecho de que se alegue la indebida o falta de notificación de los actos administrativos no es per se una justa causa para que se prefiera la admisión de la demanda y no el rechazo de la demanda. Se trata, pues, de aquella indeterminación fáctica que se funde en razones objetivas, que impidan tener claridad sobre la caducidad de la acción. De no ser así, se abriría la puerta para que meramente se formulen cargos en los que se cuestione la notificación de los actos acusados con el único propósito de impedir el rechazo de la demanda.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el rechazo de la demanda por la falta de notificación de los actos administrativos se citan autos del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 29 de octubre de 2009, Rad. 17811 y 13 de abril de 2005, Rad. 14960 M.P. Héctor J. Romero Díaz y 1 de diciembre de 2000, Rad. 11326, M.P. Daniel Manrique Guzmán

### **CADUCIDAD DE LA ACCION – La falta de aplicación de una norma no es una razón objetiva que evite el rechazo de la demanda por este presupuesto**

La Sala no advierte razones objetivas que puedan hacer dudar sobre la ocurrencia de la caducidad de la acción. El simple hecho de que la demanda exponga una falta de aplicación de una norma, que la actora creyó debía aplicarse para la notificación, no es una razón objetiva que evite el rechazo de la demanda. Es más bien una interpretación subjetiva sobre la forma en que debería producirse la notificación de los actos proferidos por la administración tributaria, interpretación que en el caso concreto no desvirtúa ni pone en duda la caducidad de la acción. Aunque vale precisar que el artículo 10 de la Ley 962 de 2005 establece una especie de procedimiento para la recepción y envío de los documentos en las entidades públicas, que, en todo caso, no sustituye el procedimiento para la notificación de los actos administrativos tributarios que prevé el artículo 565 del E.T.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá, (18) dieciocho de marzo de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 25000-23-27-000-2008-00288-01(17793)**

**Actor: NORTEL NETWORKS DE COLOMBIA S.A.**

**Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUNAS NACIONALES**

#### **AUTO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 5 de marzo de 2009, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que rechazó la demanda por caducidad de la acción.

#### **ANTECEDENTES**

##### **La demanda**

La Sociedad Nortel Networks de Colombia S.A., mediante apoderado judicial, presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Liquidación Oficial de Revisión 310642007000084 del 27 de septiembre de 2007 y la Resolución 310662008000025 del 8 de julio de 2008, expedidas por la División de Liquidación de la Administración Especial de Impuestos de los Grandes Contribuyentes de Bogotá, relacionadas con el impuesto sobre la renta del año gravable 2003.

A título de restablecimiento del derecho, la demandante pidió que se declarara la firmeza de la declaración privada del año 2003.

##### **Auto apelado**

Mediante auto del 5 de marzo de 2009, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda por caducidad de la acción. Las razones expuestas en el auto se pueden sintetizar así:

- Que, de conformidad con el artículo 565 del E.T., las providencias que deciden sobre los recursos deben notificarse por edicto si el contribuyente no comparece a notificarse dentro de los 10 días siguientes a “la introducción al correo del aviso de citación”.

- Aseguró que, en este caso, la administración depositó el aviso de citación el 7 de julio de 2008, pero que la actora no compareció a notificarse personalmente. Que, por tanto, el 24 de julio del mismo año se publicó edicto, que fue desfijado el 6 de agosto de 2008.

- Que, en consecuencia, el término para presentar la acción de nulidad y restablecimiento “acaeció el 7 de diciembre de 2008 (sic)”. Y que como la demanda se presentó el 11 de los mismos mes y año, para ese día ya había operado la caducidad de la acción.

- Por último, manifestó que en ninguno de los cargos de la demanda se discutió la indebida notificación del acto administrativo que resolvió el recurso de reconsideración y que, por ende, no estaba en discusión la notificación de los actos demandados.

### **Recurso de apelación**

En el recurso de apelación la demandante alegó que el Tribunal no tuvo en cuenta la corrección a la demanda presentada oportunamente, en la que se adicionó el cargo de indebida notificación y la configuración del silencio administrativo positivo a su favor.

Aseguró que es “irregular” la notificación practicada por medio de edicto, por cuanto, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 962 de 2005, el término de diez días para que el interesado comparezca a notificarse personalmente debía contarse “desde que el aviso de citación es recibido por el contribuyente-administrado”.

Dijo que con lo anterior se redujo el término para comparecer a notificarse personalmente, pues de haberse contado el término en debida forma, el edicto debía desfijarse el 11 de agosto y que, en consecuencia, el término para demandar en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho vencía el 12 de diciembre de 2008.

### **Oposición del demandado**

La DIAN se opuso a la prosperidad del recurso de apelación y pidió confirmar el auto de rechazo. En resumen, manifestó que era procedente el rechazo de la demanda por caducidad de la acción, pues para la fecha de presentación de la demanda se había superado el término previsto en el artículo 136 del C.C.A.

Manifestó que no es posible dar aplicación del artículo 10 de la Ley 962 de 2005, ya que la notificación de las actuaciones por la administración tributaria tiene un procedimiento especial previsto en el artículo 565 del E.T.

### **CONSIDERACIONES**

La Sala confirmará el auto apelado por las razones que pasan a exponerse.

Lo primero que conviene precisar es que, de conformidad con el artículo 136-2 del C.C.A., la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de los cuatro meses siguientes al día en que se produzca la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto definitivo, según sea el caso. Eso significa que una vez se cumple el término de caducidad se cierra la posibilidad de demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Los términos de caducidad no son plazos que el legislador estableció de manera caprichosa para cerrar las puertas de acceso a la administración de justicia. Por el contrario, detrás de los términos de caducidad existen razones de fondo, relacionadas, principalmente, con la seguridad jurídica y con la garantía de los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración. En cuanto a la seguridad jurídica, porque debe existir siempre un momento definitivo para que se consoliden los actos administrativos que han creado, extinguido o modificado situaciones jurídicas de carácter particular. Pero también porque los actos

administrativos que definen situaciones o reconocen o niegan derechos a los particulares no pueden ser indefinidamente susceptibles de cuestionamiento en sede administrativa o jurisdiccional.

La caducidad como presupuesto procesal de la acción debe examinarse por el juez al momento de decidir sobre la admisión de la demanda. De advertirse de entrada que la demanda fue presentada fuera del término legal, es obvio que sobrevenga el rechazo de plano de la demanda (artículo 143 del C.C.A), pues sería contrario al principio de economía procesal que se tramitara y fallara una acción que fue presentada extemporáneamente.

El examen preliminar debe hacerse a partir de la confrontación de la fecha de notificación, comunicación o publicación el acto, según el caso, con la fecha de presentación de la demanda. De modo que si de esa confrontación se concluye, sin mayor esfuerzo, que ha operado la caducidad habrá que rechazarse de plano la demanda. Sin embargo, el juez no puede exceder el análisis a puntos que constituyen el fondo del asunto, pues entraría a decidir una cuestión de fondo que no es procedente al momento de admitir la demanda sino en el fallo.

Ahora bien, la Sala en oportunidades anteriores<sup>1</sup> ha sido del criterio que en los casos en los que en la demanda se controvierte la notificación de los actos acusados, no procede el rechazo de plano de la demanda, pues para decidir sobre la caducidad de la acción deberá tramitarse el proceso, para que en el fallo se defina si la acción se presentó de manera oportuna.

Empero, en esta ocasión la Sala debe precisar que esa tesis es aplicable en los casos en que exista duda razonable sobre la caducidad de la acción. Esto es, la tesis opera cuando no sólo se alega la indebida o falta de notificación de los actos, sino cuando se advierte prima facie que hay razones serias para dudar del acaecimiento de la caducidad de la acción. En esos casos, habrá de preferirse la admisión y no el rechazo de la demanda, pero siempre que en la demanda se cuestione objetivamente, no caprichosamente, no subjetivamente, la falta o indebida notificación de los actos administrativos. Así, por ejemplo, puede ocurrir

---

<sup>1</sup> Cfr. autos del 29 de octubre de 2009 (expediente N° 17811) y del 13 de abril de 2005 (expediente N° 14960), C.P. Héctor J. Romero Díaz, y del 1º de diciembre de 2000, C.P. Daniel Manrique Guzmán (expediente N° 11326).

que haya serias dudas sobre la fecha de notificación del acto definitivo. En ese caso estaría en discusión la fecha en que opera la caducidad y, por ende, deberá admitirse la demanda.

En todo caso, el sólo hecho de que se alegue la indebida o falta de notificación de los actos administrativos no es per se una justa causa para que se prefiera la admisión de la demanda y no el rechazo de la demanda. Se trata, pues, de aquella indeterminación fáctica que se funde en razones objetivas, que impidan tener claridad sobre la caducidad de la acción. De no ser así, se abriría la puerta para que meramente se formulen cargos en los que se cuestione la notificación de los actos acusados con el único propósito de impedir el rechazo de la demanda.

Hechas las anteriores precisiones se examinará el caso concreto.

En el caso particular, la apelante cuestionó que en el auto que rechazó de plano la demanda el a quo pasó por alto que con el escrito de reforma de la demanda (anexo 1) la sociedad demandante incluyó el cargo que denominó “Irregularidad en la notificación del Fallo del recurso de Reconsideración. Violación del artículo 29 de la Constitución Política, el artículo 10 de la ley 962 de 2005, y el artículo 732 del Estatuto Tributario por falta de aplicación.”. Que, por lo tanto, debía admitirse la demanda para que en el fallo se decidiera sobre la caducidad de la acción.

En el cargo propuesto se alegó que la Resolución 310662008000025 del 8 de julio de 2008 fue indebidamente notificada, toda vez que si bien se envió citación a la demandante para que compareciera a notificarse personalmente, lo cierto es que el término para comparecer no se contó desde la fecha en que se recibió dicha citación, sino desde que ésta fue introducida en el correo. Según la demandante, esa situación “apresuró” la fijación del edicto y dio lugar a una indebida notificación del acto administrativo.

A juicio de la actora, la DIAN dejó de aplicar el artículo 10 de la Ley 962 de 2005<sup>2</sup> y prefirió la aplicación del artículo 565 del E.T. La actora entendió que la primera

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 10. UTILIZACIÓN DEL CORREO PARA EL ENVÍO DE INFORMACIÓN. Modifíquese el artículo 25 del Decreto 2150 de 1995, el cual quedará así:

norma prevé que “las comunicaciones formuladas a los administrados por correo, como es el caso del aviso de citación para notificación personal que profiere la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- a los contribuyentes, deben ser respondidas en el término que señale la comunicación, el cual debe empezarse a contabilizar a partir de la fecha de recepción de la comunicación en el domicilio del administrado.” (Resaltado del texto original). Y que, por ende, había una indebida notificación.

Ahora bien, de la revisión del expediente advierte la Sala que la resolución que resolvió el recurso de reconsideración se notificó mediante edicto fijado el 24 de julio y desfijado el 6 de agosto de 2008. Por lo tanto, el término para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho vencía el 7 de diciembre del mismo año. Empero, como la demanda se presentó el 11 de diciembre lo cierto es que para esa fecha ya había operado la caducidad de la acción.

En efecto, de la simple confrontación de la fecha de notificación del acto definitivo con la fecha de presentación de la demanda puede concluirse que la acción se presentó por fuera de la oportunidad legal.

En todo caso, la Sala no advierte razones objetivas que puedan hacer dudar sobre la ocurrencia de la caducidad de la acción. El simple hecho de que la demanda exponga una falta de aplicación de una norma, que la actora creyó debía aplicarse para la notificación, no es una razón objetiva que evite el rechazo de la demanda. Es más bien una interpretación subjetiva sobre la forma en que debería producirse

---

*"Artículo 25. Utilización del correo para el envío de información.* Las entidades de la Administración Pública deberán facilitar la recepción y envío de documentos, propuestas o solicitudes y sus respectivas respuestas por medio de correo certificado y por correo electrónico.

En ningún caso, se podrán rechazar o inadmitir las solicitudes o informes enviados por personas naturales o jurídicas que se hayan recibido por correo dentro del territorio nacional.

Las peticiones de los administrados o usuarios se entenderán presentadas el día de incorporación al correo, pero para efectos del cómputo del término de respuesta, se entenderán radicadas el día en que efectivamente el documento llegue a la entidad y no el día de su incorporación al correo.

Las solicitudes formuladas a los administrados o usuarios a los que se refiere el presente artículo, y que sean enviadas por correo, deberán ser respondidas dentro del término que la propia comunicación señale, el cual empezará a contarse a partir de la fecha de recepción de la misma en el domicilio del destinatario. Cuando no sea posible establecer la fecha de recepción del documento en el domicilio del destinatario, se presumirá a los diez (10) días de la fecha de despacho en el correo.

Igualmente, los peticionarios podrán solicitar el envío por correo de documentos o información a la entidad pública, para lo cual deberán adjuntar a su petición un sobre con porte pagado y debidamente diligenciado.

PARÁGRAFO. Para efectos del presente artículo, se entenderá válido el envío por correo certificado, siempre y cuando la dirección esté correcta y claramente diligenciada".



la notificación de los actos proferidos por la administración tributaria, interpretación que en el caso concreto no desvirtúa ni pone en duda la caducidad de la acción

Aunque vale precisar que el artículo 10 de la Ley 962 de 2005 establece una especie de procedimiento para la recepción y envío de los documentos en las entidades públicas, que, en todo caso, no sustituye el procedimiento para la notificación de los actos administrativos tributarios que prevé el artículo 565 del E.T.

En consecuencia, como se anunció, se confirmará el auto apelado.

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

### **RESUELVE**

- 1.- CONFÍRMASE** el auto del 5 de marzo de 2009, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas.
- 2.- RECONÓCESE** personería jurídica a la abogada María Cristina Arias Hernández como apoderada de la DIAN, en los términos del poder conferido.
- 3.- DEVUÉLVASE** al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en la sesión de la fecha.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**