



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

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN (E)

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Recurso extraordinario de revisión
Radicación: 11001-03-27-000-2023-00028-00 (27943)
Recurrente: Inversiones Noguera e Hijos SAS

Temas: Recurso extraordinario de revisión. Causal numeral 5 del artículo 250 del CPACA. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la sociedad Inversiones Noguera e Hijos SAS contra la sentencia de 01 de septiembre de 2022, proferida por la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹.

ANTECEDENTES

1. Del proceso ordinario

1.1 El 14 de agosto de 2018, la sociedad Inversiones Noguera e Hijos SAS instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Hacienda para que se declarara la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución DDI001321 de 29 de enero de 2018 -liquidación oficial de revisión a la declaración del impuesto predial unificado del inmueble con CHIP AAA0222LEXS por el año gravable 2015-; (ii) Auto 2018EE73937 de 04 de mayo de 2018 -inadmitió el recurso de reconsideración contra la liquidación oficial-; y (iii) Auto 2018EE94433 de 30 de mayo de 2018 -decidió el recurso de reposición y confirmó el anterior acto-.

Para la parte actora se incurrió en indebida notificación de la liquidación oficial, porque si bien esta se envió por correo a la dirección informada por su apoderado y fue recibida en la portería del edificio, no se determinó la fecha exacta de su entrega ni la persona que lo recibió -las casillas correspondientes están en blanco-, de ahí que no se tenga certeza del día en el que se surtió la notificación al contribuyente y del inicio del conteo del término para interponer el recurso de reconsideración, lo que vulneró el derecho de defensa. Esa duda razonable se debe resolver en su beneficio y como la notificación no se practicó en debida forma, los actos demandados no producen efectos jurídicos, por lo que procede su nulidad en los términos del artículo 137 del CPACA.

1.2 El 18 de diciembre de 2019 el Juzgado 41 Administrativo del Circuito de Bogotá profirió sentencia de primera instancia mediante la cual: (i) anuló el auto inadmisorio del recurso de reconsideración y el que decidió el recurso de reposición; (ii) a título de

¹ Expediente 11001-33-37-041-2018-00211-01.



restablecimiento del derecho dejó sin efectos dichos autos; (iii) negó las demás pretensiones de la demanda; y (iv) no condenó en costas.

En concreto, determinó que, contrario a lo afirmado por la actora, la notificación de la liquidación oficial se surtió en la dirección informada en la respuesta al requerimiento para declarar, forma de notificación que no implica la entrega personal al destinatario -en este caso, se entregó en la portería del edificio-. Comoquiera que la empresa de mensajería especializada certificó la entrega del correo el 05 de febrero de 2018, con sello de recibido en la portería del edificio, esa actuación fue válida.

Como se alegó la vulneración al debido proceso, consideró que el análisis se debía realizar de manera integral -citó la sentencia C-197 de 199 de la Corte Constitucional- por lo que además de la indebida notificación del acto, procedió a examinar lo relacionado con la interposición del recurso de reconsideración. Al respecto, afirmó que como este se presentó por correo electrónico el 06 de abril de 2018 fue oportuno, porque el cómputo de los dos meses a que se refiere el artículo 720 del ET se cuenta a partir del día siguiente a la notificación del acto -06 de febrero-, según lo dispuesto en el artículo 76 del CPACA, aplicable al caso -la norma tributaria no se prevé cuándo inicia el coteo de ese término-, con lo cual, procede la nulidad de los autos demandados que desconocieron el debido proceso al rechazar por extemporáneo el recurso interpuesto.

1.3 El Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Hacienda apeló la decisión. Se refirió a los principios de legalidad tributaria y congruencia de la sentencia, los que a su juicio no fueron tenidos en cuenta por el juez de primera instancia. Destacó que la parte actora sustentó la solicitud de nulidad en la indebida notificación del acto por haberse recibido el correo en la portería del edificio sin que se registrara la fecha de recibo y la identificación de quien lo recibió, circunstancia que fue analizada por el juzgado, pese a lo cual, su decisión fue extra y ultra *petita*.

Teniendo en cuenta que la notificación de la liquidación oficial se realizó el 05 de febrero de 2018, y que el término de los 2 meses para interponer el recurso de reconsideración se contabiliza desde esa fecha, no se cumplió con el requisito de oportunidad al radicarse el 06 de abril de 2018, lo que es insaneable.

1.4 El 01 de septiembre de 2022, la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la sentencia apelada y, en su lugar, declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento de la actuación administrativa respecto de la liquidación oficial demandada y negó las pretensiones de la demanda, sin imponer condena en costas.

En cuanto a la oportunidad del recurso, citó la sentencia del Consejo de Estado de 09 de septiembre de 2021 (exp. 25449, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto) en la que se indicó que el término previsto en el artículo 720 del ET para interponer el recurso de reconsideración se cuenta desde el día en el que se surtió la notificación y no al siguiente, pues no se trata de un plazo fijado en días. Como la notificación de la liquidación oficial se llevó a cabo el 05 de febrero de 2018, el recurso interpuesto el 06 de abril del mismo año es extemporáneo, tal como lo dispuso la entidad en los actos demandados.

Lo anterior implica que la demandante no agotó el recurso obligatorio frente a la liquidación oficial de revisión demandada, por lo que se configuró la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento de la actuación administrativa respecto de dicho acto.



No se impuso condena en costas, porque prosperó el recurso de apelación y no están acreditadas (arts. 188 CPACA y 365 - nums. 1 y 8).

2. Argumentos del recurso extraordinario de revisión

La sociedad Inversiones Noguera e Hijos SAS interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia mencionada, con fundamento en la causal prevista en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA, esto es, «[e]xistir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación».

Expuso que la sentencia vulneró el principio de *non reformatio in pejus*, porque el tribunal se pronunció sobre aspectos favorables -reconocidos por el *a quo*-, que no fueron apelados por el apelante único, lo que agravó la situación definida por el juez de primera instancia.

Se refirió a la notificación y oponibilidad de los actos administrativos, a la contabilización de los términos en sede administrativa y a la obligación de la autoridad administrativa de respetar los principios que regulan la función pública -igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad-, luego de lo cual afirmó que con la sentencia censurada se desconoció el debido proceso, toda vez que si la publicidad del acto, en este caso, de la liquidación oficial de revisión no se realizó en debida forma -se entregó en la portería, en una dirección diferente a la informada, y no obra copia de entrega y recepción-, este carece de efectos jurídicos, tal como lo decidió el juez de primera instancia, lo que derivó en que no se pudiera interponer de manera oportuna el recurso de reconsideración, ante la falta de certeza de la fecha exacta de inicio del conteo de los términos legales.

Aludió a la regla general de firmeza de la declaración tributaria y a su excepción -beneficio de auditoría-, y afirmó que «*estos términos que caben dentro de la excepción coinciden con el tiempo donde hicieron el requerimiento, es decir, después de mas de 2 años que el acto administrativo habría cobrado ejecutoria, por lo tanto, la administración no se percató de aplicar el término legal establecido*».

3. Trámite procesal

El 27 de noviembre de 2023 se requirió a quien adujo ser el representante legal de la parte actora para que aportara el certificado de existencia y representación legal, que acreditara tal condición²; el 10 de abril de 2024 se admitió el recurso extraordinario de revisión y se ordenó notificar al Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Hacienda -parte demandada en el proceso ordinario-, a la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al ministerio público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que lo contesten, si a bien lo tienen³; y el 26 de julio de 2024 se tuvieron como pruebas los documentos aportados por la parte recurrente, además, se ordenó oficiar al Juzgado 41 Administrativo del Circuito de Bogotá para que allegara el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho⁴. El proceso fue remitido digitalmente⁵.

4. Intervenciones

² SAMAI CE, índice 6.

³ SAMAI CE, índice 14.

⁴ SAMAI CE, índice 24.

⁵ SAMAI CE, índice 33.



La Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se opuso a la prosperidad del recurso extraordinario de revisión⁶. Precisó que la sentencia de primera instancia, al declarar la nulidad de los actos enjuiciados, afectó exclusivamente a la parte demandada en el proceso ordinario, por lo que fue esta quien interpuso el recurso de apelación, no la hoy recurrente. La providencia censurada se concretó en los aspectos propuestos por la apelante única, y luego del análisis de los argumentos expuestos en el recurso, las normas aplicables al caso y las pruebas que obraban en el expediente, se concluyó que procedía la excepción de ineptitud de la demanda, no siendo este medio de impugnación la oportunidad para reabrir el debate propio de las instancias precluidas ni cuestionar la actividad interpretativa del juez.

El delegado del ministerio público solicitó que se declare infundado el recurso extraordinario de revisión⁷. Manifestó que el tribunal no desconoció el principio de congruencia interna y externa de la sentencia, porque los actos demandados son aquellos que rechazaron el recurso de reconsideración por ser extemporáneo, razón por la cual, para decidir la litis, se debía analizar la oportunidad para interponerlo. En cuanto a la notificación del acto de liquidación oficial y el término para recurrirlo, expuso que conforme al artículo 720 del ET, este corre a partir del mismo día de notificación, como se indicó en la segunda instancia, por lo que el recurso de reconsideración interpuesto, que es obligatorio, fue extemporáneo, de ahí que no se haya desconocido el principio de *no reformatio in pejus* y el debido proceso al declararse probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento de la actuación administrativa.

El Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Hacienda y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia y oportunidad del recurso

De conformidad con el inciso 2 del artículo 249 del CPACA⁸, la Sección Cuarta es competente para resolver el recurso extraordinario de revisión promovido por Inversiones Noguera e Hijos SAS contra la sentencia de 01 de septiembre de 2022, proferida por la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La sentencia recurrida se notificó electrónicamente el 07 de septiembre de 2022 y el término de ejecutoria corrió entre el 08 y el 12 de septiembre de 2022. La sociedad presentó el recurso extraordinario de revisión el 26 de julio de 2023⁹, esto es, dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia, conforme lo exige el inciso primero del artículo 251 del CPACA.

Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si la providencia de 01 de septiembre de 2022, proferida por la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en la causal de revisión prevista en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA, esto es, «[e]xistir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso

⁶ SAMAI CE, índice 22.

⁷ SAMAI CE, índice 21.

⁸ De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia.

⁹ SAMAI CE, índice 3.



de apelación».

Para resolver dicho interrogante la Sala se referirá a: (i) la naturaleza del recurso extraordinario de revisión y el alcance de la causal de nulidad originada en la sentencia; y (ii) al caso concreto.

Naturaleza del recurso extraordinario de revisión. Alcance de la causal de nulidad originada en la sentencia

En general, el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación excepcional contra la sentencia, que permite el rompimiento del principio de cosa juzgada. Se propone con el fin de restablecer tanto el imperio de la justicia como la vigencia del ordenamiento jurídico, que pueden resultar quebrantados por las sentencias injustas.

Dicho recurso, sin embargo, no es el mecanismo para cuestionar la actividad interpretativa, ni la valoración probatoria del juez, ni para que el afectado con la sentencia proponga cuestiones que no alegó oportunamente en el proceso originario. Es un instrumento para discutir y ventilar ciertos hechos procesales externos a la labor funcional del juez, que pueden llegar a afectar el principio de justicia material.

Entonces, el ámbito de revisión está restringido por las causales que el legislador ha determinado de manera taxativa, causales que, en todo caso, por tratarse de situaciones excepcionales contra el valor de la cosa juzgada, no admiten interpretaciones más allá de lo que se deduce de su texto.

Las causales de revisión están previstas en el artículo 250 del CPACA y básicamente tienen que ver con hechos como la falsedad, el fraude, el error, la aparición de documentos decisivos que hubieren modificado el sentido de la decisión o incluso la violación del debido proceso. Esas causales, como es apenas obvio, no aluden a errores sustanciales que puedan derivarse de la falta de aplicación, la aplicación indebida o la interpretación errónea de una norma sustancial. No es un recurso que proceda por violación de la ley.

Ahora, respecto a la causal denominada nulidad originada en la sentencia, la Sala Plena del Consejo de Estado¹⁰ ha entendido que los hechos que la configuran son los que constituyen las causales de nulidad procesal previstas en el artículo 133 del CGP. También ha aceptado la corporación¹¹, que esa providencia puede resultar viciada por hechos externos que, si bien no están previstos como causales de nulidad procesal, lo cierto es que sí pueden afectar la legalidad y justicia de la decisión, al punto que desconocerían el artículo 29 de la Constitución Política (CP), eventos tales como: (i) se condena a la parte que no fue vinculada al proceso; (ii) se dicta a pesar de que el proceso estaba legalmente suspendido o interrumpido; (iii) no cuenta con el número de votos necesarios para la aprobación -en el caso de decisiones de jueces colegiados-; y (iv) no tiene formal ni materialmente motivación, entre otros. Se trata de vicios procesales que surgen al momento de la expedición de la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación, y eso habilita la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

¹⁰ Ver, entre otras, la sentencia de 31 de mayo de 2011, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (exp. 11001-03-15-000-2008-00294-00 (REV), CP: Mauricio Torres Cuervo).

¹¹ Ver, entre otras, la sentencia de 08 de mayo de 2018, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (exp. 11001-03-15-000-1998-00153-01 (REV), CP: Alberto Yepes Barreiro).



La anterior regla no excluye la posibilidad de alegar como nulidad originada en la sentencia aquella que, aunque ocurrida en momento anterior a la emisión del fallo definitivo no apelable, no pudo ser advertida por el recurrente durante el curso del proceso¹², correspondiéndole al interesado la carga de probar que no tuvo la oportunidad de proponer la nulidad. De lo contrario, la causal de revisión se convertiría en un mecanismo para que las partes subsanen las omisiones en el proceso ordinario y aleguen nulidades que pudieron proponer en la oportunidad prevista en el ordenamiento jurídico procesal -art. 134 del CGP-¹³.

Igualmente, se ha aceptado que pueden existir otros motivos no contemplados en los códigos procesales como causales de nulidad, pero que surgen de la vulneración al artículo 29 Constitucional¹⁴. Es así que, conforme se expuso en la sentencia SU-026/21¹⁵, el recurso extraordinario de revisión en materia contencioso-administrativa constituye un medio de defensa idóneo y eficaz cuando la vulneración del derecho al debido proceso tiene origen en un fallo judicial que se encuentra ejecutoriado.

Caso concreto

La recurrente considera que la decisión objeto de revisión desconoció el principio de *non reformatio in pejus*, porque el tribunal se pronunció sobre aspectos favorables -reconocidos por el *a quo*-, que no fueron apelados por el apelante único, lo que agravó su situación frente a lo definido por el juez de primera instancia. Alegó la vulneración al debido proceso, toda vez que si la publicidad del acto, en este caso, de la liquidación oficial de revisión no se realizó en debida forma -se entregó en la portería, en una dirección diferente a la informada, y no obra copia de entrega y recepción-, este carece de efectos jurídicos, tal como lo decidió el juez administrativo, lo que derivó en que no se pudiera interponer de manera oportuna el recurso de reconsideración, ante la falta de certeza de la fecha exacta de inicio del conteo de los términos legales. Por último, mencionó que la administración no se percató de aplicar el término de firmeza de la declaración tributaria.

Frente al principio de la *non reformatio in pejus*, este está previsto en los artículos 31 de la CP¹⁶ y 328 (inc. 4) del CGP¹⁷. Consiste en que al superior le está vedado agravar la situación definida en la sentencia de primera instancia al apelante único. Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado lo siguiente¹⁸:

23. El artículo 31 superior consignó la facultad que tienen, por regla general, todas las personas de apelar las decisiones judiciales y, en su inciso segundo, estableció la prohibición para el juez de segunda instancia de agravar la pena impuesta por el inferior en su decisión, cuando se trate de un apelante único. En otras palabras, a través de este artículo el constituyente introdujo la garantía de la *non reformatio in pejus* en la Constitución Política de 1991.

(...)

23.1. Lo anterior significa que al Juez de segunda instancia le está prohibido pronunciarse sobre las situaciones que no hayan sido planteadas en el recurso, salvo contadas excepciones. Pero, particularmente, tiene prohibido desmejorar la situación del apelante único, ya que de permitirse lo

¹² Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 02 de marzo de 2010 (exp. 2001-0091-01, CP: Mauricio Torres Cuervo).

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 06 de agosto de 2013 (exp. 2009-00687-00, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas).

¹⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sentencia del 8 de mayo de 2018, proceso 11001-03-15-000-1998-00153-01(REV), C.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁵ MP: Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁶ «Artículo 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único».

¹⁷ «Artículo 328. Competencia del superior. (...)

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella».

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-455 de 2016, MP: Alejandro Linares Cantillo.



contrario, la consecuencia perversa sería que nadie se atrevería a cuestionar los fallos de primera instancia y, en esa medida, se violarían principios constitucionales propios de una democracia tales como el derecho a la defensa y la doble instancia, garantías propias del debido proceso.

La garantía de la *non reformatio in pejus* no es absoluta o ilimitada, puesto que el juez de segunda instancia no podrá pronunciarse sobre cuestiones no planteadas en la apelación, salvo contadas excepciones; valoración que deberá realizarse en cada caso particular. Dentro de esas salvedades están las relacionadas con los asuntos procesales, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la debida escogencia de la acción, los cuales, entre otros, deben ser declarados por el juez de segunda instancia, de manera oficiosa, todo porque, tales aspectos constituyen presupuestos para dictar sentencia de mérito.

Lo anterior es congruente con el artículo 281 del CGP, según el cual la sentencia deberá estar en consonancia «con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley» y con el artículo 328 (inc. 1) del mismo ordenamiento, que fija la competencia del juez de segunda instancia, quien deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, «sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley».

En este caso, se advierte que, contra la sentencia de primera instancia proferida en el proceso ordinario, que dio lugar a que se dictara la sentencia objeto de revisión, fue la entidad demandada la que interpuso el recurso de apelación, de ahí que, la calidad de apelante única se predica frente a esta y, por ende, la presunta vulneración del principio de la *non reformatio in pejus* se debe analizar en relación con la misma, no de su contraparte -hoy recurrente-, pues razonar lo contrario implica desconocer que el objeto del recurso de apelación, en los términos del artículo 320 del CGP, es que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que se revoque o reforme aquello que motiva el recurso, precisamente, por serle desfavorable.

Se precisa que la decisión del *ad quem* en el sentido de modificar o revocar lo resuelto por el *a quo* no implica que le esté desmejorando o agravando la situación a quien en primera instancia le resultó favorable la resolución de la litis, todo porque, en materia judicial, el principio de la doble instancia constituye una garantía constitucional en los términos de los artículos 29 -derecho a impugnar la sentencia condenatoria- y 31 -establece que toda sentencia judicial podrá ser apelada, salvo las excepciones que consagre la ley- de la CP, que consiste específicamente en la posibilidad de que las decisiones adoptadas por los jueces sean evaluadas y revisadas por su superior jerárquico, de manera que este adopte una providencia definitiva. Esa garantía constituye un elemento fundamental del debido proceso, dirigido a garantizar la recta administración de justicia y el ejercicio del derecho de contradicción.

Ahora, si bien fue en el fallo de segunda instancia que el tribunal puso de presente que la parte actora no agotó el recurso obligatorio frente a la liquidación oficial de revisión demandada, lo que condujo a que declarara de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento de la actuación administrativa respecto de dicho acto, tal hecho no configura la causal de revisión de existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso, porque esa conclusión surgió luego del análisis propuesto en el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada frente a la interposición extemporánea del recurso de reconsideración y, la decisión censurada encuentra sustento en el inciso segundo del artículo 187 del CPACA, conforme con el cual, en la sentencia se deberá decidir «sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra



que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no *reformatio in pejus*».

Es esa autorización al juez -de primera o segunda instancia- de declarar cualquier hecho exceptivo que encuentre probado, ya sea a solicitud de parte o incluso de oficio, la que valida la actuación de la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de declarar probada de oficio la excepción de inepta demanda porque no se cumplió con el requisito de procedibilidad establecido en el numeral 2 del artículo 161 del CPACA, esto es, por no haberse ejercido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, en este caso el de reconsideración contra la liquidación oficial de revisión demandada, lo que impide el derecho de acción.

Por otra parte, si bien bajo la causal de nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación es posible alegar la violación al debido proceso y, en el marco del recurso extraordinario de revisión «*el juez tendrá que evaluar las circunstancias en las cuales se profirió la sentencia que puso fin al proceso para saber en qué medida y proporción se vulnera el núcleo esencial de dicho derecho constitucional consagrado en el artículo 29 de la Constitución*»¹⁹, en este caso, lo que se advierte es que los argumentos propuestos por la parte recurrente están dirigida a cuestionar lo resuelto por el juez natural frente a la interposición extemporánea del recurso de reconsideración contra el acto de determinación oficial del tributo, la declaratoria de oficio de la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de agotamiento de la actuación administrativa y, además, llamar la atención en que la administración no se percató de aplicar el término de firmeza de la declaración privada, como si el recurso extraordinario de revisión fuera una instancia adicional al proceso ordinario, lo que desatiende la naturaleza de este medio de impugnación.

Por todo lo anterior, dado que no se configuró la causal de revisión prevista en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA, esto es, «existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación», se declarará infundado el presente recurso.

Conclusión

De conformidad con lo expuesto, la Sala establece como contenido interpretativo que el recurso extraordinario de revisión es excepcional, pues procede por causales restringidas y no se puede utilizar para reabrir el análisis jurídico realizado en el proceso ordinario.

Con arreglo a esa pauta, la Sala no encontró, en el caso bajo estudio, que se haya configurado la causal de revisión prevista en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA y, por ende, se deba invalidar la sentencia de 01 de septiembre de 2022, proferida por la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por la que se puso fin al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por Inversiones Noguera e Hijos SAS contra el Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Hacienda, razón por la cual se declarará infundado el recurso interpuesto.

Costas

Según el artículo 255 del CPACA, modificado por el artículo 70 de la Ley 2080 de 2021 - norma vigente para la fecha de presentación de la demanda-, se condenará en costas a la parte

¹⁹ Sentencia de la Sala Veintiuno Especial de Decisión de 03 de abril de 2018 (exp. 11001-03-15-000-2014-00251-00(REV), CP: Rafael Francisco Suárez Vargas), reiterada en sentencia de la Sección Cuarta de esta corporación de 18 de julio de 2024 (exp. 28138, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto).



recurrente cuando se declare infundado el recurso extraordinario de revisión que formuló. Así mismo, conforme con los artículos 188 y 306 *ibidem*, para la liquidación y ejecución de las costas se remitirá a la norma procesal general.

En ese sentido, el artículo 361 del CGP establece que las costas están integradas por los gastos procesales y por las agencias en derecho; y de acuerdo con el artículo 365-8 del mismo código «[s]olo habrá lugar a su imposición cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».

Respecto a las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, no procede su imposición al no estar demostrados en el expediente; tampoco las agencias en derecho, porque el Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Hacienda no designó apoderado para ejercer su defensa y no presentó oposición al recurso extraordinario de revisión. En consecuencia, la Sala se abstendrá de condenar en costas.

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

FALLA

1. **Declarar infundado** el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Inversiones Noguera e Hijos SAS contra la sentencia de 01 de septiembre de 2022, proferida por la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2. Sin condena en costas.

Notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia que la providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN (E)
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>