

AVISO

La Secretaría General del Consejo de Estado

Hace saber:

A las 933 de 2.635 personas que integraron el grupo considerado como afectado, y quienes fueron vinculados como terceros dentro de la acción de grupo con radicado 66001-23-33-003-2012-00007-01, Actor: Sandra Liliana Aguirre Sánchez y otros, y en la actualidad se desconocen sus datos personales de notificación o que a las direcciones de notificación aportadas no fue posible su entrega.¹.

Que

Dentro del proceso de tutela con número de radicado N° **11001-03-15-000-2020-01483-01** promovida por la señora Sandra Liliana Aguirre Sánchez contra el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión No. 19, con ponencia del doctor José Roberto Sáchica Méndez magistrado de la Sección Tercera Subsección A del Consejo de Estado, se profirió **fallo de segunda instancia de fecha 11 de octubre de 2021** que dispuso: **“PRIMERO. - CONFIRMAR** la sentencia proferida el 7 de mayo de 2021 por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, pero, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia. **SEGUNDO. - NOTIFICAR** la presente decisión a las partes e interesados, por el medio más expedito. **TERCERO. - ENVIAR** a la Corte Constitucional el expediente para su eventual revisión”

Se les informa que con esta publicación se entiende surtida la notificación de la providencia mencionada.

El presente aviso junto con su cuadro anexo se publicará en la página web de esta Corporación, la Rama Judicial, el Tribunal Administrativo de Risaralda y el Juzgado 3° Administrativo de Pereira.

Se expide en Bogotá D.C., a los nueve (9) días del mes de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

Atentamente,

Juan Enrique Bedoya Escobar
Secretario General

CPMT/MAH

¹ Se adjunta cuadro en formato Excel, cuyo contenido relaciona los 933 nombres de las personas de quienes se desconocen información alguna o que a las direcciones de notificación aportadas no fue posible su entrega.

Lista de 933 sujetos de los que en la actualidad se desconocen sus datos personales para efectos de notificaciones e integraron el grupo considerado como afectado, y quienes fueron vinculados como terceros dentro de la acción de grupo con radicado 66001-23-33-003-2012-00007-01, Actor: Sandra Liliana Aguirre Sánchez y otros

	NOMBRE
1	Álvaro Rojas
2	Alejandra Restrepo Londoño
3	Camilo Antonio Londoño Ramírez
4	José Rodrigo Arismendi Gaviria
5	Julio Flórez Orozco
6	Adriana Milena Paez Rodríguez
7	Mary Luz Grisales Quintero
8	Adolfo Alejandro Arias Miranda
9	Sonia Patricia Pineda Restrepo
10	Alirio de Jesús Valencia Perea
11	Luís Fernando Zapata Osorio
12	Madelen Soto Gañan
13	Elkin Henry Barragan
14	Jhon Edison Gutiérrez Agudelo
15	José Antonio Calderón García
16	Giovanny Andrey Lozano Uribe
17	Caterine Gómez Flórez
18	Nathalia Quiceno Leal
19	Guillermo Morales Restrepo
20	José Helmer Gualteros
21	Rubén Dario García Agudelo
22	Diana Maritza Guevara Hernández
23	David Jesús Niño Osorio
24	Andrés Felipe Agualimpia
25	Alberto Arango Ospina
26	Luís Alberto Atehortua Ocampo
27	Mariano Agudelo Ramírez
28	Rosario Isabel Ariza Medina
29	Jorge Agualimpia Mena
30	Carlos Arturo Bedoya Rojas
31	Francia Argeni Bañol Morales
32	Luís Fernando Briceño Álvarez
33	David Bermudez Celemin
34	Jenny Alexandra Brito Gálvez
35	Juan Carlos Bermúdez Ruiz
36	Álvaro José Barrios Aroca
37	Julio César Cardona Velásquez
38	Carmen Alcira Correa Ossa

39	Carlos Alberto Cortés Sánchez
40	Alexis Eduardo Campo Bueno
41	Carlos Arturo Castaño Salazar
42	José Alduvar Castaño Arango
43	UNACE - ASOCIACIÓN DE UN GRUPO DE AMIGOS AGILES COMPROMETIDOS Y EMPRENDEDORES (José Alduvar Castaño Arango)
44	Jorge Elías Cárdenas Gongora
45	Julio Alejandro Corrales Herrera
46	Julián Alonso Chica Londoño
47	Oscar Mauricio Chica Londoño
48	Luís Antonio Chala Jaramillo
49	Diego Echeverri Clavijo
50	James Grajales Pineda
51	Yamilena Guzmán Flórez
52	Rubiela Gaviria Valencia
53	Robinson Andrés Gómez Bergaño
54	Hugo Berto Gaviria Loaiza
55	Carmen Amanda González Contreras
56	Yuliana Giraldo Rueda
57	José Ancizar Gallón Medina
58	Javier de Jesús García Ramírez
59	María Cecilia García Gutiérrez
60	Luz Adriana Gallego Britto
61	Stefany Gómez Estrada
62	José Reinaldo García Pineda Representante legal SOCIEDAD DE SAN VICENTE DE PAÚL DE DOSQUEBRADAS CAPITULO II
63	José Ober Galvéz García Representante legal FUNDACIÓN CULTURAL TEATRO TALLER EL CAMINO
64	Natalia Grisales Molina
65	Luís Oriol Gutiérrez Ortiz
66	Luz Adriana Granada Parra
67	Lorenza María García García
68	Luz Stella Giraldo Arango
69	Elizeth Vivian Gutiérrez Trejos
70	Johnny Hernández Gaviria
71	Tulio Vicente Hincapié Castillo
72	Luís Alberto Hincapié Espinoza
73	Yolanda Henao Álvarez
74	Gildardo Henao Giraldo
75	Wilson Hernández García
76	Luz Yolima Hernández Cárdenas

77	Huberney Jaramillo Osorio
78	María Alejandra Kenguan Arteaga
79	Oscar Mauricio Chica Londoño
80	Oscar Alberto Londoño Franco
81	Freddy Fernán López Patiño
82	Carmen Aydee Locarno Pulgarín
83	Jesús Ovidio López Bedoya
84	Wilson Alain Locarno Pulgarín
85	Eliana Londoño Toro
86	Piedad Patricia Lozano Mendez
87	Edgar de Jesús Martínez Rodríguez
88	Rosa María Marín Álzate
89	Braulio de Jesús Monsalve Rojas
90	July Andrea Montoya Rodríguez
91	Samir Marín Marulanda
92	Pedro José Morales Díaz
93	Olga María Marín Marulanda
94	Heriberto Marín Quintero
95	José Luís Molina Arango
96	Jhon Alexander Marín Mendoza
97	John Fredy Ortiz Castaño
98	Julián David Ospina García
99	Anyeli Otalvaro Arias
100	Alveiro de Jesús Peña López
101	Luís Elimeleth Palacio Maturana
102	Lina Marcela Ríos Bermúdez
103	Sandra Milena Ramírez Garzón
104	Arbey Rivera Grajales
105	Juan Carlos Romero Pelaéz
106	Germán Eduardo Restrepo Villegas
107	Carlos Alberto Del Río Restrepo
108	Julián Orlando Ramírez Arredondo
109	Libia Ríos Arias
110	Orlando Restrepo
111	Diana Marcela Reyes Builes
112	Eduardo de Jesús Sánchez Ramírez
113	Nolberto Antonio Serna Cárdenas
114	María Fernanda Santiago Pabón
115	Wilfort Fernando Sartory Atehortua
116	Sonia Amparo Sánchez Betancourt
117	Jorge Hernán Trujillo Jaramillo
118	Beatriz Elena Tejada Bedoya
119	Hernando Usma Hipuz
120	Norberto Antonio Vergara Correa
121	Guillermo Antonio Valencia Rojas

122	Hermana Bertha Ligia Valencia López Representante legal Hogar Nazareth
123	Andrés Zabala Pérez
124	Rocío Ríos Vergara
125	Eyiced Viviana Villaraga Ochoa
126	José Hoover Muñoz Hernández
127	Karina María Bedoya González
128	Lina Patricia Vinasco Cortés
129	Lorena Aristizabal Cardona
130	Luz Adriana Marín Díaz
131	María Elena Mejia Hernández
132	Ana Cristina Bueno Restrepo
133	Angelica María Triana Rojas
134	Beatriz Elena Gómez Castaño
135	Efraín Antonio Vélez Ospina
136	Pedro Nel Antonio Restrepo Carmona
137	Cira Yormary Manyoma Rentería
138	Luís Alfonso Henao Hincapié
139	Sagalo Antonio Amaya González
140	María Dolly Quintero Bedoya actuando en representación de Lina Patricia Zapata Quintero
141	Flor María Ramírez Ocampo
142	Henry de Jesús Castaño Becerra
143	Lida Amparo Trejos Gutiérrez
144	César David Salina López
145	John Wilder Salinas López
146	Martha Inés Monsalve
147	Juan David Castaño Pérez
148	Adriana Lorena Flórez Zapata
149	Derley Elena Osorio Gil
150	Pablo Damián Restrepo Zapata
151	Yanira del Rosario Goyes Unigarro
152	Lina del Mar Londoño Mustafa
153	Leonor Patricia Peláez Cruz
154	Ernesto Julio Sánchez Ossa
155	Gloria Lucía Muñoz Gómez
156	Gloria Yamilet Gil Martínez
157	Wlater de Jesús Chica Ramírez
158	Jaime López Bonilla
159	José Octavio Ospina Osorio
160	Gloria Amparo Melchor Trejos
161	José Estrada Beltrán
162	Ricardo Antonio Ortega Zapata
163	Carlos Andrés Vásquez Ramírez

164	James Zuluaga
165	Angélica María (melliza) Pulgarín Álvarez
166	Luís Carlos Acevedo Morales
167	Sandra Janeth Parra Manrique
168	Magda Dicelly Marín Villada
169	Yury Andrea Ladino Arango
170	Juan Carlos Santa García
171	Diego Luís Arbeláez Urrea
172	Yeimy Lorena Mejía Aguirre
173	María Eugenia Rojas Pacheco
174	Diana Patricia Rojas Rico
175	Luz Elena Martínez Jiménez
176	Diana Milena Agudelo García
177	María Dignora Jiménez Molina
178	Nancy Hoyos Rivera
179	Juan Manuel Gómez Gil
180	John Jairo Patiño Castaño
181	Luís Carlos Pérez Gutiérrez
182	Inés Lozano de Rivera
183	Antonio José Posada
184	Nelson Serna Acosta
185	José Antonio Atehortua Ocampo
186	Efraín Murillo
187	Diana Patricia Rivas Vásquez
188	Silvia Grace Blandón Cortés - Representante legal Consortio UNO BA
189	Silvia Grace Blandón Cortés
190	Ángela Lucía Torres Rojas - Representante legal Consortio Infraestructura Municipal
191	Carlos Mario Vargas Restrepo
192	Carlos Germán Loaiza García - Representante legal Consortio León Loaiza
193	Julio César Serna Montoya
194	Mario Rafael Giraldo Morales
195	Ana Patricia Blandón Henao
196	José Antonio Adarve Gómez
197	José jairo Posso Ríos
198	Luz Stella Ortiz Martínez
199	Claudia Patricia Ladino Garzón
200	Jhaison Anibal Mosuera Rosero
201	Rubiela Llanos Zapata
202	Yenit Montoya Córdoba
203	Ricardo Mondragón Enriquez
204	Oscar Albeiro Zuluaga Hoyos
205	Paola Andrea Buitrago González

206	Juan Guillermo Marín Román
207	Rigoberto Tapasco Tapasco
208	Claudia Patricia Rodríguez Dagua
209	Amanda Mejía Arango
210	Teresa de Jesús García De Duque
211	José Orlando Parra Gómez
212	Harold Andrés Vélez Serna
213	Andrea Hincapié garcía
214	Martha Judith Vásquez
215	Rubén Fausto Bermúdez Ramírez
216	John Alexander Zapata Álvarez
217	Marina Ramírez Vásquez
218	Alejandro Osorio Becerra
219	Ingrid Lucelly Vallecilla Palacio
220	Frankelina Betancur Castaño
221	Alexander Correa Largo
222	Omaira Gallego Grisales
223	Geovanny Andrés Valencia Flórez
224	Carmenza Ceballos Bermúdez
225	Schechter Nest Córdoba Chávez
226	Ángela María Rincón Bedoya
227	Yoni Alexander Flórez Mejía
228	Alba Lucía Valencia Valencia
229	Martha Lucía Osorio Trejos
230	Alejandro Cárdenas Jaramillo
231	Julián Andres Cardona Morales
232	Fabián Hurtado Suárez
233	María Victoria García Quintero
234	Ángela María Vargas Quiroz
235	Angie Ximena Velásquez Calvo
236	José Jairo Grisales Morales
237	Andrés Felipe Reyes Robledo
238	Lina María Salazara Saldarriaga
239	Magda Lorena Valencia
240	Juan Guillermo Mosquera Osorio
241	Hugo Alberto Cárdenas Rodríguez
242	Maria Argenis Soto Brito
243	Rodrigo Carvajal Zapata
244	Esteban Giraldo Gartner
245	Julio César Torres Martínez
246	Esther Lilia Porras Carvajal
247	Lina Yirley Uribe Rodríguez
248	Andrés Felipe Arboleda Barahona
249	Consuelo Quiñones Ramírez
250	Jhackson de Jesús Lloreda Lloreda

251	Andrea Ruiz López
252	Nelson Andres Moreno Zambrano
253	Luz Adriana Galvez Montoya
254	Claudia Liliana Calderón Orozco
255	Jenny Barbara Miranda Suárez
256	Sandra Milena Sánchez Flórez
257	Laura Viviana Gallego Rendón
258	Janis Yacenia Ureche Soto
259	Margarita Ramírez García
260	Paula Andrea Giraldo Cruz
261	Sandra Lorena Arango Grajales
262	Adriana Milena Pineda Espinosa
263	Rosalba Tangarife Bedoya
264	Lina Marcela Perdomo Quebrada
265	Alba Jessica Torres Holguín
266	Ana Patricia Martínez Arbeláez
267	Claudia Milena Henao Jaramillo
268	Ana María Ríos Díaz
269	John Jairo Ortiz Martínez
270	Alcibiades Utima Trejos
271	Haquer Alberto Torres Mena
272	Gloria Inés Grisales Correa
273	Enrique Henao Peláez
274	Angelica María Cardona Castañeda
275	María Estela Quintero Castrillón
276	Luís Felipe Rodríguez Ricardo
277	Jorge Luís Quintero Villada
278	Hernando Trejos Grisales
279	Henry Nelson Acevedo Otalvaro
280	Jhon James Álzate García
281	Ricardo Andrés Moreno Posada
282	César Augusto Murena Pineda
283	María Mariela Rojo Vera
284	Carmen Alcira Correa Ossa
285	Luís Carlos Ortiz Vélez
286	Martha Beatriz Carmona Álzate
287	Luz Pieda Jaramillo Serna
288	Luís Carlos Loaiza Pulido
289	Gustavo de Jesús Osorio Ochoa
290	María Aurora Valencia Ramírez
291	Carlos Augusto Gómez Cristancho
292	Luís Fernando Potes Caro - Consorcio HRV
293	Consorcio Interceptor Otún
294	Consorcio Incar Americas
295	Consorcio SM

296	José Noé Valencia Gutiérrez
297	José Ignacio Lozano Ramírez - Representante legal Blue Planet de Servicios Públicos Domiciliarios S.A. ESP en Liquidación
298	Moises Ramírez Medina
299	John Jairo Londoño Hernández
300	John Alejandro Patiño Muñoz
301	Álvaro Lenis Orrego
302	Gerardo Antonio Ramírez Arredondo
303	Juan Sebastián González Leiva
304	Claudia Liliana De los Ríos Rivera
305	Sandra Milena Hoyos Ocampo
306	José Fernando Salinas Rojas
307	Diego Roberto Betancur Hoyos
308	Carlos Humberto Carrión Martínez
309	Alejandra María Mesa Bedoya
310	Ana María Giraldo Gómez
311	Luz Clemencia Castro Mejía
312	Martha Cecilia Correa Bedoya
313	Ana María Giraldo Bedoya
314	Juan Guillermo Hernández Morales
315	Pili Camila Escobar Valencia
316	Carlos Andrés Álzate Triana
317	Luís Oscar Ocampo Marín
318	Gildardo Morales Franco
319	Nidia Esperanza Yepes López
320	Néstor Raúl Nova Rativa
321	Nohemy Esnid Flórez Ramírez
322	Luís Alberto Loaiza Taborda
323	María Romelia Mosquera Mosquera
324	Luz Amparo Barbosa Garay
325	John Alejandro López Grisales
326	Ancizar Antonio Velásquez Pérez
327	Gloria Patricia Meza Zapata
328	María Mónica Martínez Pérez
329	Jenny Viviana Arenas Alfonso
330	Edgar Vargas Lara
331	Oliverio Teusa Ausique
332	Bibiana Santafé Rodríguez
333	Natalia Betancourt Salazar
334	Luz Amparo Echeverri Moreno
335	Freddy Fernán López Patiño
336	Juan Sebastián Jaramillo Londoño
337	Adiela de Jesús Chica Castaño
338	Carolina Rosales Rivera

339	Dorance Vásquez Ospina
340	Gustavo de Jesús García Rendón
341	Bayru Bautista Hernández
342	Jorge Mario Gómez Correa
343	María Doris Moreno Cardona
344	Oscar James Osorio Gaviria
345	Jorge Armando Castañeda
346	Leonardo Antonio Saldaña Rodríguez
347	Acened Álvarez Londoño
348	Carlos Emilio Marquez Osorio
349	Norbey Montoya Arbeláez
350	Gloria Elena Gutiérrez Ríos
351	Victor Yesith Sánchez Lozano
352	César Tulio Zapata García
353	Nicolás Hernán Álvarez Holguín
354	Norbey Sánchez Foronda
355	José Guillermo González Hernández
356	Isabel Cristina Villa Borja
357	Diego Fernando Castaño Molina
358	Carlos Alberto Restrepo Hurtado
359	Janeth Milena Herrera Martínez
360	Dora Stella Muñoz Acevedo
361	Guillermo Alonso Flórez Ríos
362	Blanca Mónica Castaño López
363	Ivone Angelica Guarín Henao
364	María Bibiana Ramírez Almanza
365	David Mauricio Herrera Valencia
366	Jorge Darío Álvarez Pérez
367	Carlos Alfredo Montoya Gutiérrez
368	Sandra Liliana Penagos Acevedo
369	José Danois Montoya
370	José Albeiro Rojas Giraldo
371	Gustavo Antonio Bedoya Vásquez
372	Luz Marleny Guerrero Guevara
373	Luz Eida Cañas Murillo
374	Yerfeson de Jesús Román Herrera
375	María Nohemy Moreno Cardona
376	Luz Miriam Mesa Salgado
377	Carlos Arturo Bernal Posada
378	Leonardo Antonio Pulido Montoya
379	Álvaro de Jesús Gil Vásquez
380	Guillermo Montoya Arbeláez
381	John Edward Tocancipa Salazar
382	José Mauricio Ríos Noreña
383	Herlindo de Jesús Benítez Sepúlveda

384	Hernán Andrés Echeverry Flórez
385	Miguel Antonio Victoria Osorio
386	Alba Lucía Morales Cardona
387	Leonardo de Jesús Vélez Osorio
388	Jorge Eliecer Cárdenas Rivera
389	Anibal Fernando Contreras Cardona
390	John Wilder Salinas López
391	Gloria Patricia López Sánchez
392	Alba Nora Osorio Gaviria
393	Julián Mauricio García Correa
394	Gildardo Antonio Agudelo Zapata
395	Petrolera San José
396	Diana Marcela Yepes Henao y Oscar Emilio Yepes Montes
397	Gloria Inés Marín Pake
398	Mauricio Castro Soriano
399	Bosco Germán Andrade Calvachi
400	Víctor Alfonso Giraldo López
401	Merceditas López Prado
402	Jaime Velasco Piedrahita
403	Miguel Ángel Quintero Lopera - Representante legal Grupo Cultural Alcaravan Teatro
404	Ivon Estefany Matamba Sepúlveda
405	Ximena Marulanda Céspedes
406	Whitman Oyuela Ramírez
407	Luz Stella Giraldo Arango
408	Sorayda Liliana Jiménez Ceballos
409	Luz Elena Ríos Osorio
410	Fabián Leonardo Marín Rodríguez
411	José Alexander Ceballos Cruz
412	Iván Dario Ramírez Cardona
413	Jorge Enrique Marín Serna
414	Lina Maricel Hernández Restrepo
415	Aristides Torres Caicedo
416	Maria Rosalba Aguirre Calvo
417	Alba Lucía Amezquita
418	Alberto Villa Escobar
419	Alejandro Londoño Castañeda
420	Andrés Felipe Londoño Díaz
421	Andrés González Crosthwaite
422	Andrés Julián Ramírez Montoya
423	Ángela María Giraldo Mejía
424	Carlos Antonio Soto Ardila
425	Carlos Arturo Rojas Rodríguez

426	Carlos Enrique Gallego Agudelo
427	Carlos Mauricio Ríos Guirales
428	Consuelo Patria Marín
429	David Ricardo Cardona Molina
430	Diana Constanza Vega Arango
431	Diana Lorena Mena Agudelo
432	Diana Patricia Agudelo Sepúlveda
433	Edison Mosquera Duque
434	Elkin Emilio Martínez Mesa
435	Erick Roman Salazar Roa
436	Fernando Delgado Manrique
437	Gerardo Arturo Arellano Sánchez
438	Gabriel Eduardo Chacón Villegas
439	Francy Helena Saray Rubio
440	Gloria Elena Posada Mejía
441	Héctor Cárdenas Arteaga
442	Hernán Darío Cano Tobón
443	Hernán Enrique Giraldo Vera
444	Jaime Martínez Cano
445	Jaime Alberto Vanegas Cardona
446	Diego Rodríguez Mazo
447	Hoover Fernando Montoya Correa
448	Jhon Jaime Tovar Arango
449	Jhon Robert Corrales Ramos
450	Jimmy Valencia Urbano
451	Diego Fernando Rivas Narváez
452	José Abel Agudelo Salazar
453	Jonathan Arismendi Ramírez
454	José Alexander Moya Cuña
455	José Luís Cardona Deaza
456	Juan Carlos Montenegro Cardona
457	José Ramiro Arias Ríos
458	Julián Pérez Ruíz
459	Juan Esteban Gaviria Maya
460	Juan Cristobal Ospina Calle
461	Lida Zoraida Otalvaro Betancur
462	Lucy Andrea Henao Guzmán
463	Luís Fernando Londoño Gallego
464	Luís Fernando Marín Gómez
465	Luís Miguel Jiménez Sanz
466	María Ascención Meza Ferloni
467	Luz Adriana Palacio García
468	María Eugenia Zapata Cardona
469	Oscar Alberto Morales Sánchez
470	Pedro Alfonso Polania Ordoñez

471	Nancy Agudelo Gómez
472	Rodrigo Montes Restrepo
473	Sandra Lorena Gerena Morales
474	Jorge Enrique Serna González
475	Sandra Patricia Álzate Ramírez
476	Sandra Milena Trujillo Cardona
477	Sergio Enrique Mogollón Pérez
478	José Gregorio García Osorio - Representante legal Servicios Integrales Outsourcing "SIO"
479	Tatiana Álvarez Vera
480	Trinidad Restrepo Wolff
481	Viviana Andrea Vélez Grisales
482	Wilmar Uriel Sánchez Bedoya
483	Wilson Flórez Mejía
484	Yecid Antonio Ruíz Velásquez
485	Javier Emilio Palacios Hoyos
486	Yiriam Milena Carvajal González
487	Mauricio Zuluaga Martínez
488	Lyda Maria Cano Salazar
489	Ángela María Soto Restrepo
490	José Raúl Galeano Patiño
491	José Leoncio Álvarez López
492	Federico Guillermo Giraldo Ricaurte
493	Diana Carolina Sánchez Gil
494	Luís Fernando Valencia García
495	Didier Noreña Arboleda
496	Didier Noreña Arboleda
497	Marino Sánchez Martínez
498	Irley Osorio Marín
499	Jenny María Murillo Hincapié
500	Didier Noreña Arboleda
501	Miriam Arias Franco
502	Marino Sánchez Martínez
503	Lady Paola Valencia Posos
504	José Joaquín Murillo Saavedra
505	María Adiel Acevedo Ríos
506	Martha Nancy Patiño Castaño
507	Claudia Angelina Jaramillo Ruíz
508	Humberto Romero Agudelo
509	Jhon Alberto Hernández Naranjo
510	Edwin Andrés Marín Cadavid
511	Isabel Cristina Palacio Corrales
512	John Alejandro Obando Sánchez
513	Yenni Alejandra Obando Sánchez
514	Olga Lucía Mejía Fernández

515	Lina Clemencia Palacio Corrales
516	Alejandra Rodríguez Marín
517	Erica Yasmith Gutiérrez Gutiérrez
518	Maryluz Palacio Corrales
519	Diana María Mejía Escobar
520	Albeiro Mejía Escobar
521	Henry Rincón Gaviria
522	Juan Carlos Galvis Palacio
523	Angelica María Bedoya Rodríguez
524	Helmer Mazo Tafur
525	María Eugenia Castaño Cardona
526	Martha Lucía González Bermúdez
527	Benicio León Varela
528	José Rubiel Mesa Marín
529	Alicia Tangarife García
530	Oscar Jiménez García
531	Aleyda Patricia Ruiz Castaño
532	Jesús Alberto Velásquez Flórez
533	Aviecer de Jesús Echeverri Rendón
534	Carlos Albeiro León Gil
535	Álvaro Abelino Camacho Asprilla
536	Orlando de Jesús Hoyos Cortés
537	Katherine Martínez
538	Marta Fanery Castaño Granada
539	Ana del Carmen Torres Cuesta
540	Doris Neys Sotto Suárez
541	Jhon Jairo Ladino Ladino
542	Claudia Patricia Granada
543	Humberto de Jesús Montoya
544	Didier de Jesús Sierra Betancurt
545	Luís Gabriel Montes Cuartas
546	Ángela Viviana Mesa Salgado
547	Carlos Alberto Restrepo Guzmán
548	Julián Andrés Sánchez Tapasco
549	César Augusto Correa Gómez
550	José Hermes García García
551	Luz Mery Palacio
552	María Eugenia Socha Restrepo
553	Sandra Viviana Alegria Muriel
554	Augusto Acuña Arango
555	Andrea Ibone Aguilera Lozano
556	Reinaldo Álvarez Cano
557	Grethel Carolina Álvarez Hernández
558	Magdalena Álzate Ospina
559	Margarita María Álzate Ospina

560	Gloria Patricia Aricapa Grajales
561	Alba Mary Bermúdez Giraldo
562	Mónica Alexandra Blandón Betancur
563	Mateo Cadavid Jaramillo
564	Néstor Augusto Cano Hurtado
565	Diana Maritza Castaño Echeverry
566	Andrés Alberto Chica Torres
567	Patricia Escobar García
568	Javier Ovidio Giraldo Henao
569	María Olvania Gómez Agudelo en nombre de Gloria Adriana García Jaramillo
570	Ricardo Gutiérrez Hernández
571	Lina Marcela Henao Marín
572	Jonathan Loaiza Flórez
573	Álvaro Fernando Marín Viatela
574	Carmen Cielo Mejía Quintero
575	Carlos Alberto Morales Osorio
576	Stuar Mosquera Ríos
577	Dany Alexander Orrego Cruz
578	Alexander Osorio Patiño
579	Oscar Antonio Ospina Grajales
580	Heverth Quintero Pineda
581	Jairo Alonso Quintero Rodríguez
582	Natalia Ramírez Bedoya
583	Alejandro Ramírez Saldarriaga
584	Dagoberto Ruiz Molano
585	Myriam Paola Salazar James
586	Andrea Cecilia Salazar Jaramillo
587	Sandra Liliana Salazar Pineda
588	Iván Sánchez Rojas
589	Luz Marina Toro Meza
590	Jorge Hernán Trujillo Jaramillo
591	Geovanny Andrés Valencia Flórez
592	Luís Alberto Vanegas Castillo
593	José Edilberto Vanehas Useche
594	Jorge Emigdio Velásquez Marín
595	Mili Johana Villegas Serna
596	Pedro Luís García Quiroga
597	Luís Enrique Abad Garcés
598	María Beatriz Aguirre Cardona
599	Sebastián Álzate Bedoya
600	Diego León Álzate Ospina
601	Doris Ruth Álzate Salazar
602	Paula Andrea Arango Pulgarín
603	Diana Marcela Aranzazu Ruíz

604	Rodolfo Albeiro Arenas Suárez
605	Luís Eduardo Bernal Garzón
606	Dubert Villan Bedoya Osorio
607	Blanca Ruth Cañas Londoño
608	Jesús William Castaño Gómez
609	Patricia Cortés Marín
610	Jesael Antonio Cruz Gómez
611	Adriana Cuartas Gómez
612	Juan Carlos De los Ríos Pineda
613	Arturo José Díaz Gómez
614	Diana Yinet Duque Álzate
615	Catalina Franco Bedoya
616	Lina Clemencia Franco Restrepo
617	Mario Alejandro Galeano Villada
618	Dora Marcela Gallego Galvis
619	Germán García Corrales
620	Erika Marcela García García
621	Carlos Felipe Giraldo Giraldo
622	Diego Alonso Gómez Botero
623	Gloria Clemencia Gómez Calderón
624	José Fernando Gómez Calderón
625	Sandra Milena Grajales Ocampo
626	Sandra Ximena Granada Patiño
627	Luís Fernan Gutiérrez Ocampo
628	Daniel Henao Marulanda
629	Paula Andrea Herrera Flórez
630	Yetmy Alejandra Loaiza Ríos
631	William Londoño Patiño
632	Ángela María Londoño Giraldo
633	Martha Liliana Monsalve Morales
634	Marleny Montoya Castro
635	Juan José Montoya Santacoloma
636	John Henry Mora Galvis
637	Jhon Freddy Morales Ortiz
638	Luz Piedad Noreña Méndez
639	Héctor Iván Osorio Acevedo
640	Jaime Alberto Osorio Gil
641	Javier Iván Peralta Ruiz
642	Carlos Humberto Rincón Ríos
643	Diana María Rodríguez Galeano
644	Carlos Alberto Rojas Pineda
645	Carlos Francisco Salcedo Ospina
646	Ana María Sánchez Aguirre
647	Sonia Viviana Tamayo Osorio
648	Germán Torres Salgado

649	Guillermo Antonio Valencia Rojas
650	John Jairo Velásquez Cárdenas
651	Alejandro Zuluaga López
652	Gabriel Mauricio Valencia Valencia - Liquidador Sociedad Agremezclas S.A.S. en Liquidación
653	Lina Clemencia Franco Restrepo - Representante legal NISSI S.A.S.
654	Juan Carlos De los Ríos Pineda - Representante legal Consorcio Altamira 1
655	Juan Carlos De los Ríos Pineda - Representante legal Consorcio Boston 2009
656	Juan Carlos De los Ríos Pineda - Representante legal Consorcio De los Ríos
657	Héctor Iván Osorio Acevedo - Representante legal Consorcio Diago - Osorio
658	Jaime Alberto Osorio Gil - Representante legal Consorcio ECD-JAO
659	Víctor Hugo Zapata Cárdenas - Representante legal Consorcio Eléctrico Bioparque
660	Luz Marina Castaño Tovar - Representante legal Consorcio Estadio Pereira
661	Germán Torres Salgado - Representante legal Consorcio GTS TORRE
662	Héctor Iván Osorio Acevedo - Representante legal Consorcio Interceptor Río Otún
663	Juan Carlos De los Ríos Pineda - Representante legal Consorcio La Isla
664	Diego Mauricio Galán Echeverri - Representante legal Consorcio Omega
665	Luís Carlos López Herrera - Representante legal Consorcio Pranha y otros
666	Juan Carlos De los Ríos Pineda - Integrante Consorcio Remodelación Estadio Pereira
667	Carolina Castiblanco Carrera
668	Jenny Andrea Bustamante Gañán
669	Ricardo Andrés Rincón Loaiza
670	Will Robinson Lopera Cardona
671	Wilson de Jesús Castañeda Taborda
672	Efraín Díaz Martínez
673	Hernán Darío Soto Arango
674	Andrés Felipe Arroyave Jaramillo
675	Duparfay de Jesús Buitrago Torres

676	Néstor Gallo Cardona - Consorcio Nestor Gallo Cardona - Consorcio Nestor Gallo Cardona 2016
677	Gloria Lucero Suárez Arce
678	Elizabeth Castro Carmona
679	Felipe Andrés Sánchez Orozco
680	María Eugenia Giraldo Restrepo
681	Rocio Andrea López Vélez
682	Diana Cristina Erazo Casanova
683	Oscar Javier Angee Villanueva
684	Alberto Navarro Alarcón
685	Jairo Ramírez Galeano - Representante legal Club Deportivo Pereira S.A.
686	Héctor Orlando Alarcón González
687	Héctor Orlando Alarcón González
688	Luz Henry Campaña Rentería
689	Germán Echavarria Ríos
690	Apolinar Franco Giraldo
691	Johanna Tatiana Giraldo Hincapié
692	Esteban López Restrepo
693	Carlos Alberto Llano Loaiza
694	Lina María Perdomo Morales
695	Jorge Iván Ramírez Duque
696	Daniel Grisales García - Representante legal Asociación Centro Consultoría Universitaria
697	Jesús María Marín Álvarez - Representante legal Consorcio AJA
698	Apolinar Franco Giraldo - Representante legal Consorcio Franco Araque
699	Apolinar Franco Giraldo - Integrante Consorcio San Carlos
700	Adriana Patricia Ospina - miembro de la Unión Temporal Estatal de Seguridad - 24 horas
701	Luz Marie Acuña Ríos
702	Alejandro Duque Martínez
703	Rubén Darío Martínez Álvarez
704	Germán Andrés Ramírez Arias
705	Neidhy Johana Tobón Campuzano
706	Heliumer Triana Correa
707	Everardo Antonio Gallego Caicedo
708	Carlos Alberto Gutiérrez Rincón
709	Laura Marcela Montoya Zuluaga

710	Carlos Alberto Gutiérrez Rincón - Representante legal Consorcio RG Construcciones
711	Ana Teresa Pinilla Galeano
712	Luis Evelio Arias Herrera
713	Yasenia Rivas González - Representante legal Coopsalud CTA
714	Fernando de Jesús Uribe
715	Jorge Eliécer Gil Hernández
716	Andrés Zabala Pérez
717	Julián Castaño Londoño
718	Christian David Ortiz Gil
719	Paula Andrea Muñoz Aristizabal
720	Yadira Espinosa Quintero
721	Moisés de Jesús Muñoz Calvo
722	Jhon Jairo Echeverry Moreno
723	Lilia Inés Aguirre Hernández
724	Erica Andrea Camacho Pamplona
725	Lina Clemencia Largo Colorado
726	José Jair Bedoya Gallego
727	Jairo Novoa
728	Santiago Quintero Salazar
729	Jorge Albeiro López Rendón
730	Abel Francisco López Gutiérrez
731	Veronica García Isaza
732	Luís Antonio Acevedo Agudelo
733	Diego Fernando Uribe Velásquez
734	Jhon Jaber Henao Rojo
735	Jhon Edwin Muñoz Velásquez
736	Adalberto Arias Corrales
737	Nidia del Socorro Cifuentes González
738	Henio Bismar Jaramillo Henao
739	Fabián de Jesús Salazar Castrillón
740	César de Jesús Batero Obando
741	Ángela Patricia Largo Soto
742	María Doris Romero Soto
743	Alberto de Jesús Can Agudelo
744	Jaime de Jesús Bedpya Balvin
745	Erika Marcela Serna Ríos
746	Carlos Giovanni Díaz Borja
747	Carlos Andrés González Londoño
748	Mauricio Ocampo Botero
749	Duván Javier Jaime Noreña
750	Juliana Uribe García
751	Jorge Iván Noreña Duque

752	Jorge Eduard Aguirre Restrepo
753	Ramiro Arturo Escobar Tovar
754	Beatriz Elena Ramírez Hernández
755	Yenny Viviana Giraldo Atehortua
756	Patricia Bejarano Isaza
757	Lady Yesenia Pescador Ramírez
758	Antonio José Tobón Echeverri
759	Víctor Manuel Muñoz Chara
760	José Arturo Quintero Hurtado
761	Ana Lucía Hincapié Montoya
762	Edwin Gerardo Bernal Quiñonez
763	José Julián Laverde Ceballos
764	Marino García Naranjo
765	Blanca Inés Bustamante Posada
766	Luz Adriana Gómez Betancur
767	María Essy Morales Quintero
768	Carlos Julio Arroyave Peláez
769	Flor María Quintana Tabares
770	Andrés Felipe Zapata Ruíz
771	John Jairo Restrepo Ladino
772	Martha Lucía Martínez
773	Andrés Felipe Ospina Bedoya
774	Deicy Johanna Álvarez Londoño
775	Raúl Alberto Taborda Gómez
776	Dora Irma Sandoval Montenegro
777	Diana Stella Ochoa Zapata
778	Sergio Leandro Varela Manzo
779	Javier Mosquera Valencia
780	Carmelita Giraldo Carmona
781	Laurent Marcela Osorio Cifuentes
782	Victoria Eugenia Parra Váldes
783	Lady Yurani Rueda Castaño
784	Alberto Nieto Cardona
785	Jorge Andrés Colorado
786	Kelly Johana Vargas Henao
787	Tatiana Torres Echeverri
788	Bladimiro Rentería Machado
789	Guillermo Gómez Aguirre
790	José Omar Espinosa Narváez
791	Yesid Alberto Olarte Vergara
792	Jhon Omar López González
793	Sebastián Pérez Herrera
794	John Jairo Murillo Grandes
795	Luisa María Restrepo Espinosa
796	John Byron Cardona Echeverry

797	Carlos Arturo Orozco Henao
798	Paula María Ángel Bonilla
799	Francia Elena Osorio Rivera - en calidad de cónyuge sobreviviente del señor Jesús Adolfo Antolínez López
800	Jorge Iván Fernández Parra
801	Claudia Inés Giraldo Toro
802	Héctor Manuel Calvo Mejía
803	Luisa Carolina Trejos Martínez
804	Luís Enrique Orrego Giraldo
805	Leidy Yuliet Llano Alvarán
806	Néstor Julián Carmona Arenas
807	Ángela María Castaño Cárdenas
808	Jorge Iván Toro Posada
809	Claudia Patricia Cano Martínez
810	Yudy Andrea Riaño Serrano
811	Néstor Raúl Marmolejo Oliveros
812	Héctor Iván Restrepo Barrientos
813	Juan Carlos Flórez Bedoya
814	Brigitte Eliana Aguirre García
815	Orlando Jiménez Correa
816	Gerardo Dussan Gómez
817	Iván Dario Posada Bedoya
818	José Fernando Marín Hernández
819	Benicia Waatteijne Cerón
820	César Augusto Grajales Suárez
821	Claudia Milena García Sánchez
822	Guillermo León Ruíz Parra
823	Jonathan Mauricio Londoño Giraldo
824	Eduardo Villegas Aristizabal
825	William de Jesús Serna Ospina
826	Leidy Johana López González
827	Lina María Rosero Muñetón
828	José Alberto Muñoz Rodríguez
829	Julio Enrique Valencia Bustamante
830	Germán Alberto Ossa Echeverry
831	Mauricio Ramírez Gómez
832	Juan Diego Salazar Quiroga
833	Karla Vanessa Velásquez Calvo
834	Jasbleidy Castaño Ávila
835	Luis Miguel Cardona Giraldo
836	Sandro Fabián Muñoz Sánchez
837	Orlando Martínez Molina
838	Edwin Mauricio Galeano Villegas
839	Ricardo Díaz Largo

840	Manuela Díaz Henao
841	Víctor Hugo Castrillón Agudelo
842	Ancizar Torres Galvis
843	Diana Carolina Castaño Ruíz
844	Diana Carolina Valencia Rincón
845	Paola Andrea Rodríguez Rodríguez
846	Cristian Camilo Gallego Osorio
847	Lina María Giraldo Perdomo
848	Milton Andrés Cárdenas Santa
849	William Chiquito Gallego
850	Mario Ariel Melchor Loaiza
851	Juan Sebastián Ospina Ríos
852	Sandra Patricia Cervera Arciniegas
853	José Rubiel Grisales Grisales
854	Adriana Mendieta González
855	Sergio Iván Ramírez Restrepo
856	Rafael Eduardo García Martínez
857	Mario Alejandro Álvarez Rodríguez
858	Simón José Arrieta Manurriz
859	Jorge Alberto Sánchez Osorio
860	Pablo Adrián González Salazar
861	John Jairo Gómez Mejía
862	Diego de Jesús Gallego Guarín
863	Juan Martín Castañeda Castrillón
864	Santiago Anaya Gutiérrez
865	Leidy Yohana Mejía Arcila
866	Carlos Andrés Muñoz Rodríguez
867	Diana Milena Vega Baltan
868	Diego Armando Valencia Hoyos
869	Juvenal Gordon Buriticá
870	Andrés Felipe Paz Montoya
871	Ezequiel de Jesús Molina Gallego
872	Edwin Sánchez
873	Rubén Darío Zapata Álvarez
874	Alberth Cristian Herrera Giraldo
875	Mary Elena Giraldo González
876	Lina María Henao Chica
877	Luz Stella Hoyos Torres
878	Octavio Otalvaro Caicedo
879	Rafael Alejandro Muñoz Escobar
880	Eidy Karina Leusson Cuesta
881	Luís Alejandro Carvajal Bejarano
882	Carlos Giovanni Díaz Borja
883	Jorge Iván Ramírez Duque
884	Mario Osorio López

885	Wilson Camargo Herrera
886	Olga Lucía Duarte González
887	Fernando Franco González
888	Sebastián Madrid Soto
889	Carolina Ramírez García
890	Juan Carlos Zapata Marín
891	Ernesto Urrea Giraldo - Representante legal Consortio Alarcon - Eug
892	Jairo de Jesús Ospina Betancur
893	Luz América Calle Velásquez
894	José Luís Jiménez Agudelo
895	Mary Lozada Castro - Representante legal Emprender Servicios y Soluciones S.A.S. y Gestionar Servicios y Soluciones S.A.S.
896	Mary Lozada Castro - Representante legal Ideas y Servicios Temporales S.A.S. y Tempogestionar S.A.S.
897	Hoover Fernando Ortiz Montoya Representante Legal - CONSORCIO COLECTOR BOSTON
898	Oscar Uribe Pérez
899	José Alberto Tabares Salgado
900	Carlos Alberto Osorio Giraldo
901	Álvaro Antonio Toro Ocampo
902	Javier López García
903	Bernardo Antonio Gómez Gómez
904	Bernardo Gómez Gómez - Representante legal Consortio Ramírez Gómez
905	Juan Carlos Ospina Díaz
906	Rafaela Mosquera Mosquera
907	Mario Vanegas Pérez
908	Luz Elena Ríos Henao
909	France Edith García Clavijo
910	Daniel Eduardo Rodríguez Arias
911	Marcela Acevedo Ceballos
912	Claudia Lorena Ospina Botero
913	José William Montealegre Calderón
914	José Luís Jiménez Agudelo
915	Bernardo Antonio Gómez Gómez Representante Legal Diseño Maquinaria y Construcciones S.A.S.
916	Diana María Ramírez Meza
917	Gloria Inés Mejía Jaramillo
918	Joanna Alejandra Mesa Carmona
919	Gustavo Andrés Mesa Carmona

920	Aida Marjory Jaramillo Loaiza
921	José Dario Montoya Montes
922	José Lubin Agudelo Durán Representante Legal - CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL COMUNITARIO FORJADORES DE IDEAS
923	Carolina Hincapié Oyuela
924	Sandra Milena Morales Ruiz
925	Alejandro Valencia Quintero - Representante Legal Corporación para el Desarrollo de la Región y el País
926	José Leonel López Cifuentes
927	Leonardo López Gómez
928	Arcadio Segundo Daza Oñate
929	Whilson Alberto García León
930	Robinson Raigosa Arredondo
931	Néstor Ramírez Cuartas
932	Guillermo Antonio Mazo Zapata
933	Alejandra Cortés García



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No.19 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por el apoderado judicial de la señora Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros, en contra de la sentencia de 7 de mayo de 2021, proferida por la Sección Tercera – Subsección C del Consejo de Estado, mediante la cual se resolvió:

<<**PRIMERO: RECONOCER** a Ainsa Seguridad y Protección Ltda.; a Aguasaneitarias S.A.S.; a las personas que representan Consuelo Ramírez Arcila, Ana Milena Rivas, Julián Octavio Largo Ramírez y Fredy Augusto Ospina Albarado; a Carolina María Jaramillo Gallón, quien actúa en nombre propio y en representación de la Corporación Misión Vida; y a María Cecilia Guzmán y a Carlos Alberto Hernández, quienes intervienen en nombre propio y en representación de algunas personas; como coadyuvantes de la parte accionante en el presente asunto.

SEGUNDO: DECLARAR fundado el impedimento manifestado por el Magistrado del Consejo de Estado Nicolás Yepes Corrales y, en consecuencia, separarlo del conocimiento del presente asunto.

TERCERO: NEGAR el amparo constitucional deprecado por Sandra Liliana Gómez Sánchez, José Mario Giraldo Enciso, Liliana Ortiz Ramírez, Veinticuatro Horas Seguridad Ltda. y Consultec S.A.S., respecto de los defectos por desconocimiento del precedente constitucional, sustantivo por desconocimiento del precedente judicial, sustantivo por inaplicación e indebida aplicación de las normas, y de violación directa de la Constitución, por las razones expuestas en esta providencia.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes y a los interesados, por el medio más expedito.

QUINTO: ENVIAR la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no sea impugnada>> (Negritas propias del texto).

I. ANTECEDENTES

A. Demanda y sus fundamentos

1.- El 22 de abril de 2021, Sandra Liliana Gómez Sánchez, José Mario Giraldo Enciso, Liliana Ortiz Ramírez, Veinticuatro Horas Seguridad Ltda. y Consultec S.A.S., obrando a través de apoderado judicial, presentaron acción de tutela en procura de obtener la protección de sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia, junto con los principios de *“prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal”*, seguridad jurídica, eficacia, eficiencia, celeridad y economía procesal, presuntamente vulnerados por la Sala Especial de Decisión No. 19 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al proferir el fallo de 1 de octubre de 2019¹, en sede de revisión, dentro de la acción de grupo (66001-23-33-003-2012-00007-01) que promovieron contra el Departamento de Risaralda.

2.- Según se ilustra en la demanda, las pretensiones de la parte actora se contraen a lo siguiente:

<<1. Que se *TUTELEN* los derechos fundamentales al *DEBIDO PROCESO*, a la *IGUALDAD ANTE LA LEY*, al *ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA* y los principios de *PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL SOBRE EL FORMAL*, *SEGURIDAD JURÍDICA*, *EFICACIA*, *EFICIENCIA*, *CELERIDAD Y ECONOMÍA PROCESAL* de los accionantes y los integrantes del grupo.

2. Que se declare que la providencia de la *SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 19 DEL CONSEJO DE ESTADO*, C.P. *WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ*, del día 1 de octubre de 2019, notificada el día 30 de octubre de 2019, que decide el mecanismo de eventual revisión presentado por el

¹ Providencia notificada el 30 de octubre de 2019, tal como consta en el aplicativo SAMAI.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Departamento de Risaralda respecto de la sentencia de segunda instancia dictada el 26 de agosto de 2016 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, dentro de la Acción de Grupo radicado bajo el N° 66001-23-33-003- 2012-00007, ha violado a los accionantes y a los demás integrantes del grupo, es decir, las más de 2.400 personas naturales y jurídicas que se unieron y ya hacían parte de la acción constitucional, los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, a la IGUALDAD ANTE LA LEY, al ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA y a los principios de PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL SOBRE EL PROCESAL, SEGURIDAD JURÍDICA, EFICACIA, EFICIENCIA, CELERIDAD y ECONOMÍA PROCESAL, al configurarse en la misma una violación directa de la Constitución y de la Ley 472 de 1998 y un desconocimiento del precedente fijado por el Honorable Consejo de Estado y la Honorable Corte Constitucional, por lo tanto se deje sin efecto la misma.

3. Como consecuencia se ordene a la Autoridad Judicial accionada que, en un lapso de treinta (30) días, profiera una providencia de reemplazo en la que aplique los artículos 4, 88 y 90 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 472 de 1998 y el precedente jurisprudencial analizado en esta solicitud de amparo fijado por el Honorable Consejo de Estado y la Honorable Corte Constitucional, corroborando que las sentencias de primera y segunda instancia proferidas dentro de la acción de grupo estuvieron ajustadas al mismo, y por lo tanto, se continúe con las actuaciones judiciales y administrativas pertinentes para lograr el cumplimiento del fallo.

4. Dada la naturaleza de la acción de tutela, depreco que se condene a lo que resulte probado dentro del proceso en virtud de las facultades extra y ultra petita del señor(a) Juez>>².

3.- Entre los presupuestos de orden fáctico que respaldan la protección invocada con base en el artículo 86 Superior se tiene, que³:

3.1.- El 7 de mayo de 2009, la Asamblea Departamental de Risaralda profirió la Ordenanza No. 012⁴, “Por la cual se modifica la Ordenanza 002 de julio de 1986 que crea la estampilla Prodesarrollo para el Departamento de Risaralda y se dictan otras disposiciones”, disponiendo en su artículo 3° el cambio de los hechos

² Expediente digital, Folios 9 y 10 del escrito de demanda.

³ Expediente digital, Folios 1 a 9 del escrito de demanda. Igualmente, se incluyó información que reposa dentro del expediente de acción de grupo con radicado No. 66001-23-33-003-2012-00007-01.

⁴ Expediente digital, Folio 4 del Cuaderno Principal del expediente de acción de grupo con radicado No. 66001-23-33-003-2012-00007-01.



*Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)*

generadores de la base gravable de dicho impuesto, con lo cual, se determinó que los siguientes actos jurídicos generarían la obligación de pago:

- a) Todos los contratos y convenios con sus modificaciones, con o sin las formalidades plenas, suscritas por el Departamento y sus entidades descentralizadas de orden departamental.
- b) Todos los contratos y convenios con sus modificaciones con o sin formalidades plenas, suscritos por los 14 municipios del Departamento y sus entidades descentralizadas del orden municipal.
- c) Todos los contratos y convenios con sus modificaciones con o sin formalidades plenas, suscritos entre las entidades estipuladas en los anteriores numerales.
- d) Todos los contratos y convenios con sus modificaciones, con o sin formalidades plenas, suscritos por el Área Metropolitana y las Asociaciones de Municipios.

3.2.- Contra el anterior acto administrativo, la Empresa de Energía de Pereira S.A. E.S.P. formuló demanda en ejercicio de la acción de nulidad, cuyo conocimiento correspondió, en primera instancia, al Tribunal Administrativo de Risaralda, corporación que, en sentencia de 11 de noviembre de 2012, declaró la nulidad del literal b) del artículo 3 de la Ordenanza No. 012 de 2009, al considerar que si bien dicho acto administrativo tiene fundamento legal en el artículo 32 de la Ley 3 de 1986, el cual faculta a las Asambleas Departamentales para emitir las estampillas Prodesarrollo, con destinación a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva, en esta no se da la facultad para grabar los contratos y actos del nivel municipal,⁵.

3.3.- La anterior decisión fue confirmada por el Consejo de Estado, mediante sentencia de 18 de junio de 2013, en la que, además, se anuló parcialmente el artículo 6 de la Ordenanza No. 012 de 2009, en cuanto a las tarifas que establecía para los contratos y convenios celebrados por el Municipio y sus entidades

⁵ Expediente digital, Folio 27 del Cuaderno Principal del expediente de acción de grupo con radicado No. 66001-23-31-001-2010-00038-00.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

descentralizadas, con personas distintas al departamento y/o entidades descentralizadas del orden departamental.

3.4.- Por lo anterior, la señora Sandra Liliana Gómez Sánchez junto con un grupo de 2.149 contratistas⁶, mediante apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio de la acción de grupo contra el Departamento de Risaralda para que se declarara administrativamente responsable a dicho ente territorial por el daño material ocasionado con el pago de la estampilla Prodesarrollo y, en consecuencia, se le ordenara el reintegro al grupo del 2% de lo pagado en sus contratos por el referido gravamen, junto con los respectivos intereses moratorios y una suma adicional equivalente al 0.5% de la indemnización total, para el pago de las indemnizaciones y reintegro con intereses y actualización. Finalmente, solicitaron reconocer a favor del apoderado coordinador por concepto de horarios, el 10% de la indemnización obtenida y condenar al ente territorial al pago de las costas.

3.5.- El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira, mediante fallo del 15 de abril de 2014, accedió a las pretensiones de la demanda y condenó al Departamento de Risaralda al pago de veintiséis mil ochocientos dieciséis millones setenta y tres mil trescientos setenta y ocho pesos (\$26.816.073.378), al considerar que se causó un perjuicio al grupo demandante por el pago de lo no debido por concepto de la estampilla Prodesarrollo⁷, al anularse el acto administrativo generador del impuesto.

3.6.- La entidad demandada presentó recurso de apelación⁸, alegando que, el *A quo* incurrió en defecto fáctico y vía de hecho judicial, por haber valorado únicamente las pruebas que acreditaban los pagos del 2% por concepto de la estampilla Prodesarrollo en los contratos de los demandantes, sin tener en cuenta los elementos probatorios aportados por el ente territorial que demostraban la inversión efectuada con lo recaudado, en beneficio de la comunidad. También, sostuvo que no se conformó debidamente el contradictorio, toda vez que, no se vinculó a la Asamblea Departamental de Risaralda, a pesar de ser el ente que profirió la ordenanza.

⁶ Los referidos contratistas están identificados de forma individual mediante auto de 23 de octubre de 2018, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito, que reposa a folios 191 a 278 del escrito de demanda y sus anexos.

⁷ Expediente digital, Folios 65 a 88 del escrito de demanda y sus anexos.

⁸ Expediente digital, Folios 93 y 94 del escrito de demanda y sus anexos.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

A su vez, indicó que la sentencia que declaró la nulidad del referido acto administrativo no señaló los efectos, por lo que estimó que debían entenderse como *ex nunc*, reiterando que lo recaudado con el impuesto se ejecutó en inversión social, sin que se presente enriquecimiento sin justa causa. Con todo, resaltó que, en caso de confirmarse la decisión de primera instancia, se generaría un detrimento patrimonial al Departamento enriqueciendo injustificadamente a los demandantes, pues en el momento en que se hizo el recaudo, se presumía la legalidad de la ordenanza.

3.6.1.- Por su parte, la parte demandante impugnó únicamente lo dispuesto con respecto a los honorarios del apoderado coordinador, para que se dejara expresamente enunciado que estos corresponden al 10% del monto total de la condena, sin supeditar su pago a que los beneficiarios hagan o no la respectiva reclamación⁹.

3.7.- El Tribunal Administrativo de Risaralda, en providencia del 26 de agosto de 2016, confirmó la decisión del *A quo*, considerando que la sentencia que declaró la nulidad del referido acto administrativo tiene efectos *ex tunc*, por lo que, al desaparecer la causa de la obligación tributaria era viable indemnizar a quienes se vieran afectados con esta¹⁰.

3.8.- El 12 de septiembre de 2016, el Departamento de Risaralda presentó ante la Sección Segunda del Consejo de Estado, solicitud de revisión eventual contra la sentencia del 26 de agosto de 2016, alegando que en dicho fallo se contradicen varias sentencias proferidas por el Consejo de Estado en las cuales se ha aceptado que los efectos de una sentencia que declara la nulidad de un acto de carácter general produce efectos *ex nunc* y no *ex tunc*, como inapropiadamente lo señaló el Tribunal Administrativo de Risaralda, máxime si las instancias que declararon la nulidad de la Ordenanza No. 012 de 2009, no manifestaron expresamente los efectos de las sentencias que anularon dicho acto administrativo. Además, puso de presente que la revisión era de especial importancia por la alta cuantía reconocida, que llevaría a que el ente territorial se quede sin presupuesto, y la necesidad de

⁹ Ídem.

¹⁰ Expediente digital, Folios 283 y 284 del escrito de demanda y sus anexos.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

unificar jurisprudencia aclarando que el cobro de impuestos como la estampilla Prodesarrollo no genera ningún daño al contratista, por cuanto dichos costos se encuentran insertos en el valor del contrato, sin generar ningún impacto patrimonial para el contribuyente, e igualmente, especificando cómo opera el fenómeno de caducidad en las acciones de grupo¹¹.

3.9.- La Sección Segunda del Consejo de Estado seleccionó para revisión este asunto, mediante auto del 31 de julio de 2017¹², con el fin de determinar: los efectos de la sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo general sobre tributos, la ocurrencia del daño en aquellos casos en los que se incluye en el valor del contrato el pago de impuestos como la estampilla Prodesarrollo y el impacto fiscal que puede ocasionar la posible devolución de los dineros recaudados.

3.10.- Así, la Sala Especial de Decisión No. 19 de la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia CE-SIJ-013-2019 del 1 de octubre de 2019, reiteró las siguientes reglas jurisprudenciales en la materia:

3.10.1.- Con respecto a los efectos de las sentencias de nulidad que recaen sobre los actos administrativos de carácter general y la consolidación de situaciones jurídicas:

<<1) Una sentencia que anula un acto administrativo de carácter general tiene efectos desde el origen o «ex tunc», excepto que se trate de situaciones jurídicas consolidadas, en cuyo caso produce efectos desde ahora o «ex nunc».

2) Las situaciones jurídicas se consolidan cuando ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa o jurisdiccional, porque se sometieron a dichos controles y fueron resueltas con efectos de cosa juzgada que hace inmutable la decisión; o también, en el evento que el interesado dejó precluir la oportunidad de someterlas a examen administrativo previo o judicial, razón por la cual el acto cobró firmeza.>>

3.10.2.- Frente a la devolución de tributos indebidamente pagados y su vía indemnizatoria, precisó que, como requisito previo para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a reclamar el resarcimiento de un daño antijurídico por

¹¹ Expediente digital, Folios 112 a 125 del escrito de demanda y sus anexos.

¹² Ídem.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

el pago de lo no debido por un tributo, deben agotarse los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario y otras leyes aplicables, así:

<<En los casos que se quiera acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por considerar que se ha producido un daño antijurídico por el pago de lo no debido o pagado en exceso de tributos, se hace necesario que el interesado haya agotado los procedimientos previos establecidos en el artículo 850 del Estatuto Tributario, el Decreto 1000 de 1997 y su decreto derogatorio 2277 de 2012 y demás normas concordantes, aplicables por las Administraciones Tributarias Territoriales en virtud de lo dispuesto por la Ley 788 de 2002. Por lo cual, el medio de control adecuado es el de nulidad y restablecimiento del derecho y no la acción de grupo, salvo que se cumpla lo establecido en el inciso 2.º del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, en cuyo caso además del daño deberá probarse la antijuridicidad del mismo, el nexo causal y los perjuicios efectivamente causados>>.

3.10.3.- A continuación, declaró próspera la solicitud de revisión, anuló el fallo adoptado por el Tribunal Administrativo de Risaralda con fecha de 26 de agosto de 2016 y dictó sentencia de reemplazo, negando las pretensiones de la acción de grupo, toda vez que, la parte demandante no cumplió con el requisito previo establecido en las normas tributarias, ni acreditó la antijuridicidad del daño y su nexo causal.

4.- Como fundamento de derecho de las pretensiones incoadas en la solicitud de amparo, los accionantes aducen que¹³ la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado, en la citada decisión, incurrió en un *defecto material o sustantivo por desconocimiento del precedente judicial e inaplicación o indebida aplicación de una norma o principio constitucional, desconocimiento del precedente constitucional, y violación directa de la Constitución.*

4.1.- Con respecto al defecto sustantivo por desconocimiento del precedente, aducen que dicha instancia judicial, al no acceder a las pretensiones de la demanda, no dio aplicación a las múltiples sentencias del Consejo de Estado en las que se ha indicado la procedencia de la acción de grupo cuando se pretende la indemnización de perjuicios causados por un grupo de personas en condiciones uniformes, es decir, directamente afectadas por la declaratoria de nulidad de un acto de carácter general, a través del cual se imponía una carga tributaria, *“situación en la cual no*

¹³ Expediente digital, Folios 9 al 26 del escrito de demanda.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

media un acto administrativo particular y concreto si no que la causa habilitante para acudir a la Jurisdicción Contenciosa la constituye la antijuridicidad del acto administrativo generador de obligaciones”¹⁴.

Para sustentar lo anterior citan las siguientes providencias: i) Auto del 23 de septiembre de 2004, Expediente 25000-23-26-000-1999-00482-01(21051); (ii) sentencia de 16 de febrero de 2007, Expediente N° 66001- 23-31-000-2004-00832-01; (iii) sentencia del 6 de marzo de 2008, Expediente N° 73001-23-31-000-2003-01550-01(AG); (iv) sentencia del 30 de agosto de 2018, Expediente No. 25000-23-42-000-2016-05146-02 (AG); (v) sentencia del 7 de marzo de 2011, Expediente No. 23001-32-31-000-2003-00650-02; (vi) sentencia del 23 de febrero de 2012, Expediente No. 250002326000200001907-01; (vii) sentencia del 11 de junio de 2014, Expediente No. 250002326000200301185-01, (viii) sentencias de tutela del 1 de febrero de 2018, Expediente No. 11001-03-15-000-2017-03090-00 (AC); y del 30 de agosto de 2018, Expediente No. 11001-03-15-000-2017-03270-01; (ix) sentencia del 26 de julio de 2018, Expediente No. 11001-03-15-000-2017-03270-00 (AC); (x) sentencia de 30 de noviembre de 2017, Expediente No. 37612.

Adicionalmente, citaron las siguientes sentencias del Tribunal Administrativo de Boyacá, proferidas en casos análogos: i) fallo de la Sala de Decisión No. 6 el 26 de mayo de 2017, Expediente No. 15001-33-33-007-2013-00089-01, y ii) sentencia de la Sala de Decisión No. 2 el 14 de junio de 2017, Expediente No. 15001-33-33-007-2013- 00140-01, decisiones contra las cuales, el Departamento de Boyacá interpuso acciones de tutela, que fueron desestimadas por la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁵.

En este punto, también se hace mención al Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Expediente 1672 de 2005, en el que, al estudiar el tema de pago de impuestos con base en un acto administrativo declarado nulo, precisó que *"la certeza de haber incurrido en el pago de lo no debido surge*

¹⁴ Expediente digital, Folio 46 del escrito de demanda.

¹⁵ Cita original: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 1 de febrero de 2018, expediente 11001-03-15- 000-2017-03090-00 (AC), C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. “En síntesis, la Sala observa que sobre la reclamación de perjuicios por vía de reparación directa con sustento en el daño generado por la ilegalidad de un acto administrativo de orden tributario declarado nulo, sus efectos en el tiempo y la posibilidad que tiene el contribuyente de solicitar la devolución de saldos, existen varias tesis del Consejo de Estado actuando como órgano de cierre, de las cuales el juez natural podía adoptar la que en ejercicio de su autonomía considerara la más adecuada al caso.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

con la declaratoria de nulidad del impuesto, de modo que solamente a partir de este momento la pretensión de devolución se torna exigible, pues con anterioridad, tanto su pago como el cobro por la administración, se amparaban en la presunción de legalidad, en estricto sentido, no puede considerarse entonces que la situación jurídica esté consolidada, pues, como se observa, para que esto ocurra no se requiere solamente el transcurso del tiempo, sino que durante ese tiempo el particular hubiera tenido la oportunidad de exigir jurídicamente su derecho...”

Por su parte, se alega que se desconoció el precedente judicial según el cual, las sentencias que anulan un acto administrativo de carácter general producen efectos *ex tunc* sin perjuicio de las situaciones consolidadas, a saber: i) Consejo de Estado. Sentencia del 27 de octubre de 2005, Expediente No. 14979. Sección Segunda y ii) Sentencia del 27 de abril de 2017. Expediente No. 11001-03-25-000-2013-01087-00 (2512-2013).

También indicó la parte actora que la providencia acusada abordó un tema que no relacionó cuando seleccionó el proceso para revisión eventual, referente a las reclamaciones administrativas y los eventuales procesos judiciales que se deriven de ellas, sin desarrollar todos los puntos por los cuales seleccionó para revisión eventual la sentencia del 26 de agosto de 2015, que son: la ocurrencia del daño en aquellos casos cuando se incluye en el valor del contrato el pago de impuestos como la estampilla Prodesarrollo y el impacto fiscal que pueda ocasionar la posible devolución de los dineros recaudados¹⁶.

4.2.- A su vez, alegan que se desconoció el precedente constitucional que ha sido “*pacífico*” en cuanto a que los fallos de nulidad que son proferidos por el Consejo de Estado tienen efectos *ex tunc*, es decir, que retrotraen la situación a como se encontraba antes de haberse proferido el acto administrativo general anulado, sin afectar las situaciones jurídicas que se consolidaron, y la naturaleza resarcitoria de la acción de grupo, que procede a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial para obtener la reparación del daño sufrido por un grupo en condiciones uniformes. En concreto, citó las siguientes sentencias proferidas por la Corte Constitucional: T-121 de 2016, C-215 de 1999, C-569 de 2004, C-1062 de 2000, C-116 de 2008, T-191 de 2009, C-241 de 2009, C-304 de 2010 y C-302 de 2012.

¹⁶ Expediente digital, Folio 46 del escrito de demanda y sus anexos.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

4.3.- Por otra parte, los accionantes alegan que la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado incurrió en violación directa de la Constitución, al desconocer que, acorde con el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, se ordenó al legislador regular la acción de grupo como independiente de las acciones que cada persona integrante del grupo reclamante tenga para resarcir el daño correspondiente, lo que, a su juicio, *“excluye la posibilidad de considerar una interpretación en el sentido de afirmar que el ejercicio de las acciones particulares constituye un requisito previo para interponer la acción de grupo”*, lo que tornaba en inconstitucional la interpretación de esta Corporación.

En adición a que, al no haberse establecido distinciones ni restricciones legales o constitucionales respecto de la *causa petendi* para adelantar acciones de grupo, como sí se hace con la de nulidad y restablecimiento del derecho, la instancia de revisión debió fallar teniendo en cuenta que *“con la acción de grupo se puede y se debe conocer también de daños producidos por actos administrativos ilegales en virtud a la configuración de los elementos necesarios para la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 90 Constitucional, y como consecuencia de lo anterior, si estamos frente a un daño alegado por un grupo de personas como consecuencia de un acto administrativo ilegal, se debe determinar si esto es cierto a efectos de identificar y tasar los perjuicios reclamados por los actores”*¹⁷.

4.4.- Finalmente, con respecto al defecto sustantivo por inaplicación normativa, la parte actora alegó que la Sala Especial de Decisión accionada, inobservó lo dispuesto en la Ley 472 de 1998 que desarrolló el artículo 88 constitucional, según la cual, la acción de grupo es eminentemente indemnizatoria y permite que un grupo de personas que ha padecido perjuicios individuales demande conjuntamente la indemnización correspondiente, siempre que reúnan condiciones uniformes respecto de la causa común que originó dichos perjuicios. A su turno, alega que se desconoció lo establecido en el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, según el cual, la obligatoriedad de agotar el recurso administrativo previo a la acción de grupo, aplica para aquellas situaciones en las cuales se hubiera expedido un acto administrativo de carácter particular que afectó a 20 o más personas, *“sin que dicha*

¹⁷ Expediente digital, Folio 58 del escrito de demanda y sus anexos.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

interpretación se pueda extender aquellas circunstancias en las cuales se expidió un acto administrativo de carácter general que posiblemente generó perjuicios a un grupo de personas en condiciones uniformes, es decir, el legislador se encargó de regular una situación completamente diferente y distinguió los actos generadores del daño”¹⁸.

Con todo, los demandantes precisan que si bien la norma del Estatuto Tributario sí contempla un trámite previo, para efectos de la reclamación de dineros que se han recaudado en la DIAN sin fuente (pago de lo no debido), no puede darse una aplicación extensiva para efectos de la acción de grupo, como quiera que, tal como se dijo previamente, ella se encuentra contemplada para el ejercicio del medio ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho y no para la acción constitucional de grupo, que además no distingue el origen del daño, por lo que no resulta justo y vulnera los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y los principios de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, seguridad jurídica, eficacia, eficiencia, celeridad y economía procesal.

Con todo, aseguran que, imponer un requisito con fundamento en una decisión que se dictó con posterioridad a la sentencia de segunda instancia en este proceso, es decir, la sentencia de unificación de 4 de diciembre de 2018, es injusto, pues implica *“venir a decirle a finales del año 2019, a los más de 2.400 perjudicados que acudieron de forma juiciosa a la acción de grupo que se presentó a comienzos del año 2012 ante la ilegalidad de un acto administrativo que les impuso un tributo totalmente inconstitucional, luego de surtirse las diferentes etapas de legalidad, que debieron haber reclamado por otro camino, cuando ese requisito ni existía, legal y jurisprudencialmente hablando al momento de presentarse la demanda, y que además no fue planteado por el demandado, y que incluso hoy en día apenas se viene desarrollando tras la expedición de la Ley 1437 de 2011... [lo que] riñe no solo con la jurisprudencia sino también con los principios y derechos fundamentales que consagra nuestra Constitución, para efectos de una adecuada administración de justicia, y más con el derecho constitucional del debido proceso”*.¹⁹

¹⁸ Expediente digital, Folio 60 del escrito de demanda y sus anexos.

¹⁹ Expediente digital, Folio 61 del escrito de demanda y sus anexos.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

B. Trámite procesal y la contestación de la demanda

5.- . Mediante auto del 30 de abril de 2020, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado admitió la demanda de tutela, ordenó notificar a la autoridad judicial demandada y, en calidad de terceros con interés, al Departamento de Risaralda, al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Pereira, al Tribunal Administrativo de Risaralda y *“a quienes, dentro del proceso ordinario ... hayan integrado el grupo considerado afectado y a quienes hayan sido citados en calidad de terceros”*. Para cumplir esto último, el referido Despacho ordenó al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Pereira que informara los nombres y direcciones de las mencionadas personas, así como también quienes integraron las partes demandante y demandada dentro de la acción de grupo²⁰.

Además, señaló que, una vez cumplido lo anterior, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, se procediera a notificar el auto admisorio de la demanda de la referencia *“de la forma más expedita posible”*.

5.1.- El Magistrado Nicolás Yepes presentó impedimento²¹ para conocer del asunto, acorde con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 906 de 2004, al estar incurso en la causal señalada en el numeral 6, referente a que el funcionario haya participado dentro del proceso cuestionado.

5.2.- El 10 de junio del presente año, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Pereira allegó memorial en el que relacionó los nombres, direcciones de domicilio y electrónicas y números telefónicos de las 2.635 personas que hicieron parte del proceso ordinario. Además, diferenció entre demandantes, interesados y a quienes no se les reconoció ninguna calidad.

20 Sandra Liliana Gomez Sánchez y unos treinta contratistas, el 6 de julio de 2012, presentaron demanda, en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, con la pretensión de que se declarara administrativamente responsable al departamento de Risaralda, por los perjuicios causados a quienes suscribieron contratos con los catorce municipios del citado ente departamental, y con sus entidades descentralizadas, por cuanto tuvieron que pagar el valor correspondiente a la “estampilla Pro-desarrollo” prevista en el artículo 3 de la Ordenanza No. 012 del 7 de mayo de 2009; acto general anulado por el Tribunal Administrativo de Risaralda, con sentencia del 11 de noviembre de 2011, y por el Consejo de Estado, mediante el fallo del 18 de junio de 2013.

Además, la parte demandante del proceso ordinario solicitó que se condenara al departamento de Risaralda a reintegrar las sumas que tuvieron que pagar los contribuyentes, con los correspondientes intereses moratorios.

21 Expediente digital, Escrito contenido en 4 folios.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

5.3.- El 13 de mayo de 2020, el Departamento de Risaralda solicitó no acceder a las pretensiones de la demanda, al considerar que los demandantes no demostraron violación alguna a los derechos fundamentales invocados por parte de la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado²².

5.4.- El 13 de julio de 2020, la parte actora allegó un memorial en el que solicitó a la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado dar cumplimiento a la orden de notificar el auto admisorio de la demanda a los terceros con interés, en la medida en que evidenció, conforme a la información que reposa en la página Web de esta Corporación, que no se había surtido tal actuación. Igual solicitud formuló el Magistrado representante de la autoridad judicial accionada, en razón a que, la sentencia objeto de demanda fue adoptada con base en el precedente de unificación aplicable en la materia²³.

5.5.- La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 1 de julio de 2020, negó el amparo deprecado en la demanda. Inconforme con lo anterior, la parte actora presentó impugnación y además solicitó que se decretara la nulidad de lo actuado, toda vez que no se dio cumplimiento a la orden de notificar el auto admisorio de la demanda a los terceros con interés.

5.6.- A través de proveído de 15 de septiembre de 2020, el *A quo* concedió la impugnación, al advertir que se presentó en término. Sin embargo, no se refirió a la solicitud de nulidad que formuló el accionante, y por reparto del 18 de septiembre de 2020, le correspondió al Despacho del Magistrado ponente conocer de la impugnación formulada por la parte actora contra el fallo del 1 de julio de 2020.

5.7.- Advirtiendo la falta de notificación de las 2.635 personas naturales y jurídicas que hicieron parte del proceso con radicado número 66001-23-33-003-2012-00007-01, el Magistrado José Roberto Sáchica Méndez, mediante auto del 30 de septiembre de 2020, declaró la nulidad de todas las actuaciones surtidas en el proceso de tutela con posterioridad al auto admisorio de la demanda y ordenó la devolución del expediente al juez que conoció el asunto, en primera instancia, para

²² Expediente digital, intervención contenida en 16 folios.

²³ Expediente digital, intervención contenida en 4 folios.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

que subsanara dicha irregularidad y surtiera nuevamente todas las actuaciones procesales.

5.8.- Acatando lo dispuesto en el referido proveído, el A quo, mediante auto del 20 de octubre de 2020, ordenó a la Secretaría General del Consejo de Estado, dar cumplimiento a las órdenes impartidas en el auto admisorio de la acción de tutela²⁴.

5.9.- Ainsa Seguridad y Protección LTDA²⁵, los señores María Antonia Marulanda²⁶, Ceneida Ramírez Arango²⁷, Luis Fernando Henao Bedoya²⁸, actuando en nombre propio, los señores Ana Milena Rivas²⁹, Fredy Augusto Ospina Alvarado³⁰, Julián

²⁴ En el aplicativo SAMAI, constan los múltiples documentos y guías de envío de correo certificado 472, que dan cuenta del trámite de notificación del auto admisorio que realizó la Secretaría General del Consejo de Estado, con respecto a todas las personas vinculadas en el proceso de acción de grupo, según el listado remitido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Pereira.

²⁵ Expediente digital, intervención contenida en 2 folios.

²⁶ Expediente digital, respuesta enviada mediante correo electrónico del 24 de febrero de 2021.

²⁷ Expediente digital, intervención allegada en correo electrónico de 16 de febrero de 2021. Actúa únicamente en nombre propio.

²⁸ Expediente digital, respuesta enviada mediante correo electrónico del 19 de febrero de 2021. Actúa únicamente en nombre propio.

²⁹ Expediente digital, intervención contenida en 3 folios. Actúa en representación de: "JOSE JULIAN RESTREPO PALACIO, MAURICIO GIRALDO RESTREPO, PAULA ANDREA BALLESTEROS, NIDIA FORERO RAMIREZ, YURI DOREIDA GRAJALES AGUDELO, FERNEY LOPEZ CARDENAS, MARIA SOLANGEL LONDOÑO CANO, DIANA CAROLINA GOMEZ GOMEZ, OSWALDO MUÑOZ TORO, MARIA JHOANNA LOPEZ LOPEZ, NANCY DUQUE RODRIGUEZ, HECTOR HORACIO BENAVIDES ACOSTA, HERIBERTO HERNANDEZ NIETO, LUIS ANCIZAR AGUDELO, JHON EDELBERTO ARANGO GARCIA, KAROLINA OSSA MOJICA, MARIA EUGENIA ROJAS PACHECO, CARLOS ANDRES SANCHEZ BONILLA, ROSA MARIA MARIN ALZATE, LILIANA RIVERA FERNANDEZ, DIANA PATRICIA ROJAS RICO, CATALINA VILLAMAR TORO, CAROLINE MARIN BALLESTEROS, JULIAN HINCAPIE LOPEZ, MARTHA LUCIA SERNA MARIN, JORGE IVAN MARTINEZ, VANNESSA RODRIGUEZ MOSQUERA, NATALIA FLOREZ GARCIA, LUZ ELENA MARTINEZ JIMENEZ, JOSE ASDRUBAL AGUIRRE GIRALDO, CARLOS OCHOA HENAO, FERNANDO MARTIN VALENCIA BELTRAN, EDNA LUCIA MEJIA SUAREZ, ANGELA MARIA ALVAREZ MARTINEZ, SANDRA MILENA MORALES RUIZ, DARLY VIVIANA CASTAÑO SUAREZ, LUIS CARLOS PEREZ GUTIERREZ, DIANA MILENA AGUDELO GARCIA, MARIA DIGNORA JIMENEZ MOLINA, NANCY HOYOS RIVERA, JUAN MANUEL GOMEZ GIL, JHON JAIRO PATIÑO CASTAÑO"

³⁰ Expediente digital, intervención contenida en 2 folios. Actúa en representación de: PAULO CÉSAR CARVAJAL LARA, quien obra en nombre propio y además en representación de la empresa PROVEER INSTITUCIONAL S.A.S; así mismo JOSÉ REINEL HERNÁNDEZ MEDINA, GIOVANNI FLAVIO RIVAS GIRALDO, GUILLERMO BOTERO OSPINA, JESÚS MARÍA MOLINA GRISALES, CARLOS ARTURO RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, BEATRIZ ELIANA CARDONA PULGARÍN, HORACIO CARVAJAL RAMÍREZ, FLOR MARÍA RAMÍREZ OCAMPO, FERNANDO PARRADO GÓMEZ quien obra en representación de la empresa QUIMPAC DE COLOMBIA S.A; y FABIO IVÁN MARÍN RUEDA quien obra en representación de la empresa REACTIVOS EQUIPOS Y QUÍMICOS LTDA,



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Octavio Largo Ramírez³¹, Consuelo Ramírez Arcila³², en representación de varios excontratistas del municipio de Pereira afectados, junto con los señores Carlos Alberto Hernández Aguirre³³, María Cecilia Guzmán³⁴, Victoria Eugenia Giraldo

³¹ Expediente digital, intervención contenida en 5 folios. Actúa en representación de: Antonio José Posada, Nelson Serna

Acosta, Carlos A. Del Río Restrepo, Juan Carlos Dávila Neira, Juan Carlos Saldarriaga Serna, PROENCO E.U, ENCISO LTDA, CORPORACIÓN EMPRESARIAL NACE SA., Oscar Tabares Castaño, COOPERATIVA SI FUTURO, PLANTA DE TRATAMIENTO VILLA SANTANA, Bernardo Antonio Gómez, TEMPORALMENTE SAS, DISEÑO MAQUINARIA Y CONSTRUCCIONES SAS, Carlos Germán Loaiza García, Edgar Augusto Giraldo García, CONSORCIO DOS QUEBRADAS 2012, CONSORCIO MANTENIMIENTO VIAS RISARALDA, INGEDICOM SAS, OPERADOR REGIONAL DE OCCIDENTE ORO SCA, ANTINA DE TUBOS Y SUMINISTROS SA, CONSORCIO SAN CLEMENTE, WILLIAM SALAZAR INGENIERIA Y CONSULTORIAS SAS, CONSORCIO REDES GUATICA, MATECAÑA RISARALDA SAS, EMPRESA DE EMPLEOS TEMPORALES PROSPEREMOS SAS, AINCA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN LTDA, AGENCIA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL EJE CAFETERO PROEJE, Alejandro Del Río Restrepo, Carlos Eduardo Gálvez Castellanos, CONSORCIO VERACRUZ, CONSORCIO ANDINA, CONSORCIO LA PRADERA, Edgar Tabarquino Barreneche, Camel Vélez Vélez, CONSORCIO AGUAS LLUVIAS, José Antonio Atehortua, José Libardo Nieto Londoño, Víctor Hugo Guapacha Montoya, Juan Pablo Arbeláez Arcila, Liliam del Socorro Naranjo Usuga, CONSORCIO ORREGO – RAMÍREZ, CONSORCIO SAN JOAQUIN ETAPA III, CONSORCIO CONSTRUCCIONES QUEBRADA BOSTON, CONSORCIO SAN JOSÉ, CONSORCIO RAMÍRES GÓMEZ, HERNÁN MAURICIO BARRETO GÓMEZ, CONSORCIO INFRAESTRUCTURA VIAL, CONSORCIO VÍAS DE LA VIRGINIA, CONSORCIO RESTREPO TABARES, CONSORCIO TABARES VÁSQUEZ, CONSORVIO EL VERGEL, CONSORVIO REDES DOSQUEBRADAS, Neidhy Johana Tobón Campuzano, Juan Carlos Valencia Álvarez, Cesar Julio Sánchez Suarez, Ricardo Aguirre Cuervo, Efraín Murillo, David Enrique Gómez, Diana Patricia Rivas, Jairo Enrique Arrubla, FUNDACIÓN TALENTOS DESARROLLO HUMANO, CONSORCIO UNO BA, Silvia Grace Blandón Cortes, CONSORCIO VIALES BALBOA, Fernando Alberto Cañas López, CONSORCIO MATECAÑA, CONSORCIO INGENIERIA CALDERON, CONSORCIO UTP PARQUE CENTRAL, CONSORCIO INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL, UNIÓN TEMPORAL VIAS LA CELIA, Carlos Mario Vargas Restrepo, Fermín Torreglosa Picón, CONSORCIO LEÓN LOAIZA, Wilson Yuber Blandón Cortes, Lucero Hincapié Osorio, Ana María Villegas, César Augusto Castaño Arias, Diego Vanegas Giraldo, Marlyn Viviana Cardona García, Lida Fernando Gómez Vanegas, CONSORCIO RED TERCIARIA GUATICA 2013, UNIÓN TEMPORAL PROBAL 2013, CORPORACIÓN EVENTOS, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN Y EL PAÍS, FUNDACIÓN CON-TACTO HUMANO y Paola Andrea López Rico.

³² Expediente digital, intervención contenida en 4 folios. Actúa en representación de: ANGELA DEL PILAR CANDAMIL

CALLE, ALEJANDRO VALENCIA MARULANDA, CARLOS ERNESTO AGUDELO, FABIO ANDRES MONTOYA TORRES, LUZ ANDREA ALVAREZ BOTERO, ANA MARIA ACOSTA NOREÑA, CONSTRUCCIONES INGENIAR SAS, FERRETERIA LA REFORMA, VICTOR HUGO VARGAS RIVERA, WILLIAM OSORIO OSORIO, HUMBERTO NERIS HURTADO, ANDRÉS EDUARDO RUBIO DUQUE, CLAUDIA MILENA MARÍN GARCÍA, CARLOS EMILIO SANCHEZ ARBELAEZ, ANA MARIA ARCILA RAMÍREZ, GRUPO SIMCO SAS, MATERIALES FERROCCIDENTE SAS, DISTRIOCCIDENTE SAS, JOSE NOE VALENCIA GUTIERREZ, GUSTAVO ADOLFO QUINTABA GARCES, BLUE PLANET COMPAÑÍA E.S.E.S.P, WILSON DURANGO PEREZ, CONSTRUCTORA CONCISA SAS, JUAN CARLOS NIETO LONDOÑO, TEMPOEFICAZ SAS, JOSE FERNANDO HERRERA GUZMAN, EDWAR ALBERTO DÍAZ ROJAS, EDGAR DE JESÚS ARTEAGA, MORRISON LAN SAS, MORRISON LAM CAMPUZANO, SURTILLANTAS LA GUACA SAS, AQUASOFT SA, SAMIR MARIN MARULANDA, CLAUDIA MARCELA DÍAZ SÁNCHEZ, MOISES RAMÍREZ MEDINA, JHON ALEXANDER HURTADO ARCE, DISATEL LTDA, LENITH PARRA VANEGAS, DIANA CAROLINA HERRERA CASTAÑO, ALBA LILIANA BEDOYA FLOREZ, OSCAR CAMPIÑO OSORIO, MARIA GLADYS MEDINA CAMPIÑO, CONFECCIONAR EU, LEONIDAS GUEVARA BAQUERO, LUZ ADRIANA HENAO CASTAÑO, ASECONFIRE SAS, CORPORACIÓN NIETOS UNIDOS, DIANA PATRICIA CARMONA GALLEGO, CARLOS ALBERTO OSORIO, H Y S INTEGRADORES DE TECNOLOGÍA, MIRYAM MESA, MARIO ENRIQUE MONTOYA ARIAS, JUAN PABLO TRUJILLO HENAO, JOSE DOMINGO CAMACHO BARRERA, ALBA LUCIA ARBELAEZ URREA, ANDRES FELIPE OSORIO ECHEVERRY, JULIAN DAVID PEREZ ALFARO, MARTHA LUCÍA RAMÍREZ MONCADA, MAYERLINE FRANCO ÁLVAREZ y COMERCIALIZADORA DE LLANTAS DE OCCIDENTE SAS.

³³ Expediente digital, escritos contenidos en 1 y 24 folios, disponible en el aplicativo SAMAI. Actúa en representación propia y de Ángela María López Cardoso, Luisa Fernanda López Cardozo, Carolina Aragón López, José Fernando Aguirre Torres, Jhon Fredy Amaya Taborda, Enio Aguirre Torres y Werner Mauricio Montoya Ramírez.

³⁴ Expediente digital, escrito contenido en 2 folios. Actúa en representación propia y de Angélica Eugenia Arias Ramírez,

Simón Darío Romero Cerón, Catalina Trujillo Mejía, Shirley Calvo Zuluaga, Omar Barragán Mape, Julián Barragán Mape, María Victoria Saldarriaga Campuzano, Andrés Mauricio Carvajal Marín, Ceneida Ramírez Arango, Daniel Eduardo Rodríguez Arias, Juan Pablo Cardona Jaramillo, Alexandra Londoño Sanabria, Luis Fernando Henao Bedoya, Harold Fernando Alzate Sanabria, Mónica María García Estrada e Industrias Deportivas Campeón S.A.S.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Alarcón³⁵, Johanna Arias Pineda³⁶, Karina Lorena García Correa³⁷, Aminta Rojas Vargas³⁸, Carolina María Jaramillo Gallón³⁹, quienes obran en nombre propio y en calidad de apoderados de varios intervinientes, expresaron su voluntad de ser reconocidos como coadyuvantes en la presente acción de tutela, acogándose a los hechos y pretensiones esgrimidos, al haber sido afectados con el pago de la estampilla Prodesarrollo.

5.10.- Germán Gutiérrez Monsalve⁴⁰, Servicios Especializados de Oftalmología⁴¹, Heyder Fabián Sarmiento Burbano⁴², Nathalia Velásquez Ruíz⁴³, Álvaro Isaza Cardona⁴⁴, Guillermo Veloza Arbeláez⁴⁵, Víctor Conrado Vélez Ramírez⁴⁶, James Osorio López⁴⁷, José Luis Jiménez Agudelo⁴⁸, Víctor Manuel Pérez Dorado⁴⁹, actuando en nombre propio, alegan haber sido parte de la acción de grupo y solicitan que se acceda a las pretensiones que se plantearon, a fin de obtener el resarcimiento por el pago de la estampilla Prodesarrollo en los contratos que suscribieron con el Hospital San Pedro y San Pablo de la Virginia – Risaralda.

5.11.- Javier Gustavo Martínez Aroca⁵⁰, en representación de Cardiology Salud SAS y Clínica San Francisco SAS, solicitó mediante correo electrónico del 19 de noviembre de 2020, ser incluido en el grupo de demandantes en la acción de tutela,

35 Expediente digital, intervención contenida en 7 folios. Actúa en representación propia y de Catalina Arias Giraldo, Jairo Alejandro Arias Giraldo, Ximena María Arias Martínez, Carlos Montoya Carmona, Milvia Rosa Bedoya Gil y “otros”.

36 Expediente digital, intervención contenida en 2 folios.

37 Expediente digital, intervención contenida en 3 folios.

38 Expediente digital, intervención allegada en correo electrónico del 3 de febrero de 2021. Actúa en representación de Aguasaneitarias S.A.S, Consorcio Redes 2014, Consorcio Ingeo Construcciones, Consorcio Aguas Pineda, Consorcio Colector La Virginia, Consorcio Diseños 2014, y Consorcio Risaralda 2012.

39 Expediente digital, intervención contenida en 5 folios. Actúa en nombre propio y representación de: Corporación Misión Vida, Dora Milena Echeverri Morales y Jorge Iván Toro Gómez.

40 Expediente digital, intervención contenida en 7 folios.

41 Expediente digital, intervención contenida en 4 folios.

42 Expediente digital, intervención contenida en 3 folios.

43 Expediente digital, intervención contenida en 4 folios.

44 Expediente digital, intervención contenida en 7 folios.

45 Expediente digital, intervención contenida en 5 folios.

46 Expediente digital, intervención contenida en 6 folios.

47 Expediente digital, intervención contenida en 7 folios.

48 Expediente digital, Intervención contenida en 4 folios.

49 Expediente digital, intervención contenida en 4 folios.

50 Expediente digital, petición formulada en correo electrónico del 19 de noviembre de 2020.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

para obtener el resarcimiento y el pago de lo que se le descontó por concepto de estampilla Prodesarrollo en los contratos suscritos con el Hospital San Jorge de Pereira desde el año 2014 hasta el 2018.

5.12.- Eloisa Naranjo⁵¹ en calidad de apoderada de las sociedades Alaska Construcciones SAS, Almarjo SAS, Botero y Ossa SAS, Jardín Inversiones SAS, Losso SAS, Memolin SAS, Naranjossa SAS, Olivares Inversiones SAS, Ossa y Villegas SAS, Pradera Construcciones SAS, Provis SAS, San José de las Villas y Santa Juana Construcciones SAS, solicitó su vinculación en el presente asunto en calidad de litisconsortes cuasi-necesarios de la parte demandante.

(i) Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado⁵².

6.- El Magistrado ponente de la sentencia objeto de demanda, alegó que la acción de tutela carece de sustento jurídico y los argumentos esgrimidos en ella se orientan a expresar las inconformidades que se tienen frente al sentido de la decisión, con lo cual, se utiliza este mecanismo constitucional para que se surta una instancia adicional al proceso ordinario.

6.1.- En concreto, señaló que, vía tutela, las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, en fallos de 7 de abril y 25 de agosto de 2016, destacaron la necesidad de que en sede administrativa se elevara ante la entidad que recauda el tributo, la solicitud de devolución de lo que el contribuyente pagó por este, mientras estuvo vigente la norma que lo creó, con lo cual, se desvirtúa el argumento que el Consejo de Estado tenía un precedente consolidado con respecto a la procedencia de la acción de grupo en este tipo de asuntos. Además, indicó que esta postura fue desarrollada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 27 de abril de 2017 (Expediente 28.846), en la que, se consideró que, en primera medida, el contribuyente debe acudir al procedimiento administrativo para pretender del órgano ejecutor de la ley, la devolución de saldos a favor, según lo establecido en el Estatuto Tributario, artículo 850. Providencia esta última, en la que además se condicionó la consolidación del daño antijurídico a que se acuda a

⁵¹ Expediente digital, intervención contenida en 64 folios, incluyendo poderes de cada sociedad representada.

⁵² Expediente digital, intervención contenida en 9 folios.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

esa instancia administrativa, indicándose que ello permitiría estudiar la responsabilidad y su fuente, para definir así la legitimación en la causa por pasiva.

6.2.- En este mismo punto, refirió que la anterior posición jurisprudencial fue aplicada por el Consejo de Estado en sentencia del 13 de marzo de 2018, en el proceso con radicado No. 25000-23-26-000-2003-00208-01 (expediente 28.769), fallo que al igual que los anteriormente referidos, fueron el sustento de la decisión adoptada por la Sala Especial de Decisión No. 4 en fallo del 4 de diciembre de 2018, que, a su vez, fue el fundamento jurisprudencial de la sentencia de revisión demandada, lo que evidencia que dicha decisión fue tomada con base en el criterio jurisprudencial vigente y ampliamente aceptado, *“que, con independencia del momento en que se adoptó, tiene fundamento en normas legales preexistentes, de allí que resulte válida su aplicación al caso objeto de la controversia”*, aspecto en el que citó lo dispuesto en el artículo 850 del Estatuto Tributario.

6.3.- Sumado a lo anterior, afirmó que ninguna de las sentencias que se alegaron en la acción de tutela como desconocidas, puede considerarse como *ratio decidendi* sobre la procedencia de la acción de grupo específicamente para reclamar lo pagado con ocasión de tributos que posteriormente fueron anulados.

6.4.- Finalmente, frente al reproche relativo a que en la sentencia del 1 de octubre de 2019 no se agotaron todos los asuntos que se incluyeron en el auto de selección para revisión eventual, aclaró que, en el fallo se advirtió y justificó debidamente aquello, en los siguientes términos:

<<En el auto del 31 de julio de 2017, que seleccionó para revisión la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, se indicaron varios temas posibles a resolver, los que en este momento no se abordarán por cuanto corresponden a las particularidades propias de las reclamaciones administrativas, de sus respuestas y eventuales procesos judiciales que se deriven de ellos.

En suma, no queda camino diferente al de ordenar que se profiera sentencia de reemplazo, en la que se infirmará la del Tribunal Administrativo de Risaralda, y en consecuencia, se revocará la del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira>>

(ii) Alcaldía de Pereira



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

7.- Desde el correo electrónico de notificaciones judiciales de la Alcaldía de Pereira, se remitió mensaje de datos informando que remitirían la información de la presente acción a la Gobernación, *“por ser la vinculada para su respectivo trámite”*.

C. Sentencia de primera instancia

8.- La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de 7 de mayo de 2021, reconoció como coadyuvantes a Ainca Seguridad y Protección Ltda, Aguasaneitarias SAS, a las personas que representan Consuelo Ramírez Arcila, Ana Milena Rivas, Julián Octavio Largo Ramírez y Fredy Augusto Ospina Albarado, a Carolina María Jaramillo Gallón, quien actúa en nombre propio y representación de la Corporación Misión Vida; a María Cecilia Guzmán y a Carlos Alberto Hernández, quienes intervienen a nombre propio y en representación de algunas personas. Lo anterior, en atención a la calidad de parte que ostentaron en la acción de grupo, tal como se constata en los listados allegados por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira.

8.1.- A su turno, declaró fundado el impedimento manifestado por el Magistrado Nicolás Yepes Corrales, separándolo del conocimiento del asunto.

8.2.- Con respecto al caso concreto, negó el amparo constitucional deprecado por el grupo de demandantes, al considerar que en la sentencia objeto de análisis no se configuró ninguno de los defectos endilgados. En relación con el presunto defecto sustantivo por desconocimiento del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la procedencia de las acciones de grupo cuando la fuente del daño reclamado proviene del pago indebido de un tributo, cuyo hecho generador es anulado y los efectos *ex tunc* de los fallos que declaran la nulidad, estimó que dicho reproche era cuando menos *“extraño”* si se considera que, precisamente, la sentencia de 1 de octubre de 2019 cuestionada, por su carácter unificador, justamente sentó un precedente vinculante para los jueces que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y que, además, su motivación se estructuró conforme a los lineamientos trazados en otro fallo de unificación que resolvió un caso análogo a este asunto, esto es, la sentencia de unificación del 4 de diciembre de 2018.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Además, precisó que las sentencias invocadas por la parte demandante, en términos del mecanismo eventual de revisión, no resultaban aplicables al asunto, ya que ninguna de ellas tenía connotación unificadora ni planteaba una posición jurisprudencial reiterada y vigente de esta Corporación sobre la materia.

8.3.- En lo referente al desconocimiento del precedente constitucional, la Sala de decisión empezó por aclarar que la Sentencia T-121 de 2016 invocada por los accionantes para sustentar la postura “pacífica” de la Corte Constitucional sobre que los fallos de nulidad del Consejo de Estado producen efectos *ex tunc*, no tiene identidad fáctica ni jurídica con la sentencia demandada, pues, en dicha oportunidad, se resolvió una tutela presentada contra una providencia judicial de esta Corporación, que decidió una acción de lesividad contra el acto que reconoció una pensión de jubilación, sumado a que, el fragmento citado, *“comporta una afirmación genérica en relación con los efectos de los fallos de nulidad del Consejo de Estado, en un asunto en el que hubo de abordar aquellos que son predicables de una sentencia que anulaba un acto administrativo de carácter general, de modo que no guarda correspondencia con los supuestos del caso”*.

A continuación, mencionó que las sentencias de constitucionalidad invocadas por la parte demandante para sustentar su afirmación de que la acción de grupo, contrario a lo dicho por la autoridad judicial demandada, es un medio judicial de protección de derechos de un conjunto de personas, que procede cuando se busca el resarcimiento de un daño causado por el Estado, con independencia de los medios judiciales particulares que se puedan tener, no constituye una postura constitutiva de precedente constitucional, que se oponga al sentido de la decisión que se adoptó en la sentencia de 1 de octubre de 2019.

8.4.- Con respecto al defecto sustantivo por inaplicación o indebida aplicación de las normas, el *A quo* consideró que lo pretendido realmente era desconocer el precedente vinculante de esta Corporación establecido en el fallo de revisión y en la sentencia unificación en que se basó, esto es, la de 4 de diciembre de 2018, que definió la norma aplicable a este tipo de casos, buscando imponerle al juez un criterio de aplicación normativa ya descartado, al haberse establecido la existencia de una regulación expresa que dispone la carga de agotar los requisitos administrativos previos (las normas tributarias que fueron aplicadas), para todo aquel interesado en la devolución del pago de lo indebido o excesivo de un tributo.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

8.5.- Finalmente, frente al cargo por la presunta violación directa de la constitución por presunto desconocimiento del artículo 88 constitucional, la Sala estimó que los argumentos dados por los demandantes iban dirigidos a desconocer las pautas jurisprudenciales reafirmadas en la sentencia de revisión acusada, que cumple con todos los requisitos de validez en lo concerniente a la exigencia de agotar el requisito administrativo previo, en las controversias relacionadas con la devolución del pago indebido o excesivo de un tributo, pues la disposición normativa invocada, no dispone de una regla jurídica que, de manera expresa, sea opuesta al precedente sentado por la autoridad judicial accionada.

D. La impugnación⁵³

9.- La decisión del *A-quo* fue recurrida en el término de rigor por parte del apoderado judicial de los accionantes, quien alegó su discrepancia con el análisis efectuado frente a cada cargo endilgado a la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado. Sobre el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial, aseveró que en el escrito de tutela se citaron múltiples y reiteradas sentencias que sí constituyen precedente aplicable al caso y en las que se indicó que la acción de grupo es un mecanismo idóneo para solicitar la reparación de perjuicios por parte del Estado cuando la fuente del daño es un acto administrativo de carácter general que imponía un tributo y posteriormente es declarado nulo, con independencia de los mecanismos individuales que tengan quienes integran la colectividad accionante, pues son acciones cuya procedencia no depende del ejercicio de la otra.

9.1.- En consecuencia, resaltó que no es admisible la tesis de la parte demandada, con relación a la ineficacia de las acciones de grupo para la reclamación de devolución del pago de lo no debido, aduciendo que, frente a esta se antepone como mecanismo más idóneo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues esto es contrario a los principios de economía procesal y celeridad y desconoce los avances jurisprudenciales en materia de protección de derechos.

⁵³ Escrito enviado a través de correo electrónico el 27 de julio de 2021, consta de 20 folios.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

9.2.- A su vez, aseveró que el *A quo* y la Sala Especial de Decisión accionada, vulneran el derecho a la igualdad de los contratistas, toda vez que la tradición jurídica ha sido consistente sobre los efectos “*ex tunc*”, *“independientemente de que con la teoría de las situaciones consolidadas o no consolidadas con posterioridad a la anulación del acto administrativo parezca que lo ilegal dejó de serlo por haberse cumplido con la obligación de pagar o no haber discutido el pago, cuando la realidad jurídica es simple: Lo que es ilegal jamás dejará de serlo”*.

9.3.- Frente al análisis efectuado sobre el defecto por desconocimiento del precedente constitucional, reiteró que las sentencias citadas en la demanda de tutela denotan que la acción de grupo es de carácter principal y procede a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial para obtener la reparación del daño sufrido, sumado a que, fue creada como mecanismo que, por economía procesal, facilita la reparación de un colectivo afectado por el actuar del Estado.

9.4.- Respecto al defecto sustantivo por inaplicación o indebida aplicación de las normas, precisó que no es acertado deducir del tenor de la Ley 472 de 1998 y del artículo 145 del CPACA que el legislador hubiera contemplado la obligatoriedad de haber iniciado las acciones particulares antes de la de grupo, o inclusive el agotamiento de un trámite administrativo previo como requisito de procedencia de dicha acción, cuando se considera que la expedición de un acto administrativo de carácter general ocasiona perjuicios individuales, pues reitera el carácter indemnizatorio, principal e independiente de la acción de grupo.

9.5.- Por último, en lo concerniente al defecto por violación directa de la constitución, arguyó que no es caprichosa su postura, pues el artículo 88 de la Constitución fue desconocido por el juez de revisión y el de tutela, en razón a que, dicha disposición es clara en señalar que el legislador debía regular la acción de grupo como mecanismo judicial procedente para reparar daños causados a un número plural de personas, sin perjuicio de las acciones particulares correspondientes, lo que significa que la misma disposición contempla la posibilidad de acudir a una u otra acción, aspecto desconocido en la sentencia demandada.

9.6.- El señor Luis Ernesto Ponce, en este punto del proceso, allegó su intervención solicitando ser declarado afectado por la decisión adoptada por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado y a su vez, beneficiario del amparo



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

constitucional, toda vez que, a su juicio, la autoridad judicial enjuiciada, desconoció la procedencia de la acción de grupo en el caso particular, acorde con lo señalado por la Corte Constitucional⁵⁴.

II. CONSIDERACIONES

E. Competencia

10.- La Sala es competente para conocer de la impugnación presentada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991⁵⁵. Dado lo anterior, corresponde determinar si se confirma, modifica o revoca el fallo impugnado, por el cual se resolvió en primera instancia la solicitud de amparo presentada por la parte actora.

11.- Debe precisarse, además, que en los estrictos términos de los artículos 13⁵⁶ y 25⁵⁷ del Acuerdo 80 de 2019, por medio del cual se expidió el Reglamento Interno del Consejo de Estado, le corresponde a la Sección Tercera resolver las acciones de tutela que sean de su competencia, de acuerdo con la distribución de los procesos entre las secciones y el correspondiente reparto por la Secretaría General de la Corporación.

12- En ese orden, esta Sala determinará en sede de segunda instancia si se confirma, modifica o revoca el fallo de primer grado proferido por la Sección Tercera-Subsección C del Consejo de Estado, a través del cual se desestimó el recurso de amparo constitucional promovido por Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros contra

⁵⁴ Expediente digital, intervención allegada el 2 de julio de 2021, contenida en 3 folios.

⁵⁵ "por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

⁵⁶ "DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Tercera (...) 14. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado (...)"

⁵⁷ "ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS ACCIONES DE TUTELA, DE CUMPLIMIENTO, POPULARES Y DE GRUPO.

Las impugnaciones y demás asuntos relacionados con las acciones de tutela y de cumplimiento, serán resueltos por la Sección o Subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien haya correspondido el reparto y su trámite se hará por la Secretaría General de la Corporación.// Las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto (...)"



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

la Sala Especial de Decisión No. 19 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación.

13.- En los términos precedentes, esta Sala se ocupará de verificar el acierto de la decisión impugnada, esto es, si los hechos que se exponen en la presente causa se enmarcan en los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Solo en el evento de acreditarse, pasará a abordar el estudio de los demás criterios con el propósito de establecer si la Sala Especial de Decisión No. 19 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación incurrió en alguna deficiencia o irregularidad alegada por la parte actora y si se justifica la adopción de medidas de protección de los derechos fundamentales invocados.

14.- Con todo, debe recordarse que, en lo atinente al trámite de impugnación, la competencia de quien conoce el asunto se ve delimitada, *prima facie*, por las razones o motivos de inconformidad con la providencia que es objeto de debate, con la circunstancia particular de que estando de por medio derechos y garantías de raigambre fundamental, el juez, tribunal o alta Corporación, ante su evidencia y solo por esto, adquiere mayores facultades para que, llegado el caso, adelante un análisis integral ante la evidencia de la afectación y necesidad de intervenir en la protección de un derecho de la anotada raigambre.

15. Aunado a lo anterior, conviene mencionar que, cuando se controvierten providencias judiciales dictadas por las altas cortes, como ocurre en el caso bajo estudio, la Corte Constitucional ha establecido que además de verificar el cumplimiento de los requisitos generales y los especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se debe evidenciar *“la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional”*. Puntualmente, en sentencia SU-573 de 2017, la Corte Constitucional indicó:

“Además de los anteriores requisitos, cuando se trate de acciones de tutela contra providencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, se ha determinado un criterio adicional, en atención a que ‘dichos organismos judiciales son los llamados a definir y unificar la jurisprudencia en sus respectivas



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

jurisdicciones⁵⁸. En este sentido, la sentencia SU-917 de 2010, reiterada en la SU-050 de 2017, determinó que:

“La tutela contra providencias judiciales de las altas Corporaciones es más restrictiva, en la medida en que sólo tiene cabida cuando una decisión riñe de manera abierta con la Constitución y es definitivamente incompatible con la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales o cuando ejerce el control abstracto de constitucionalidad, esto es, cuando se configura una anomalía de tal entidad que exige la imperiosa intervención del juez constitucional. En los demás eventos los principios de autonomía e independencia judicial, y especialmente la condición de órganos supremos dentro de sus respectivas jurisdicciones, exigen aceptar las interpretaciones y valoraciones probatorias aún cuando el juez de tutela pudiera tener una percepción diferente del caso y hubiera llegado a otra conclusión’.

“Así las cosas, para determinar la procedencia de la acción de tutela contra una providencia judicial proferida por una Alta Corporación, la jurisprudencia constitucional ha delimitado tres requisitos: (i) el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) el cumplimiento de uno de los requisitos especiales de procedencia; y (iii) la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional”.

F. Cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

a. Para establecer si una solicitud de amparo de tutela tiene o no relevancia constitucional es necesario examinar dos elementos, a saber⁵⁹:

- Que el actor cumpla su carga argumentativa de motivar la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, escenario en el que

⁵⁸ Original de la cita: “SU-050 de 2017”.

⁵⁹ Sentencia del 5 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado. Radicado número: 11001 03 15 000 2012 02201 01 (IJ). Actor: Alpina Productos Alimenticios S.A. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

no basta enunciar los derechos presuntamente vulnerados, sino que tal vulneración debe estar justificada, esto es, desde la carga argumentativa, debe expresar con suficiencia las razones y motivos que desde la perspectiva constitucional revelan un juicio de desvalor a los derechos fundamentales de quien la promueve, de cara a la acción y definición que ha adoptado el juez, encargado por mandato constitucional de definir el derecho, bajo la sacramental fórmula de administrar justicia por mandato de la constitución y la ley. En este caso, tal ejercicio debe permitir una acción valorativa de la justeza de la decisión, asunto que se superpone aún a la justicia que envuelve el mandato de ley en que se basa la sentencia.

- Que la demanda de tutela no constituya una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, dado que este mecanismo especial constitucional está constituido para proteger derechos fundamentales y no discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial, aspecto que se vincula en perfecta armonía con el anterior elemento, en tanto la acción de tutela no se presenta como garantía para la confrontación entre la decisión del juez y la opinión, criterio, dicho y aún raciocinio de quien con la determinación contenida en la sentencia no se ve favorecido, pues sin lugar a dudas de lo que se trata es de verificar la justeza constitucional de la decisión judicial.

De conformidad con lo expuesto, la Sala advierte que el *asunto objeto de estudio reviste relevancia constitucional*, toda vez que la parte actora expuso con suficiencia las razones y motivos por los cuales considera que la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues, a su juicio, incurrió en desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución⁶⁰, al aplicar lo dispuesto en la sentencia de unificación del 4 de enero de 2018 proferida por la Sala Especial de Decisión No. 4, con respecto a los efectos de los fallos que anulan actos administrativos generales y declara improcedente la acción de grupo para reparar a quienes pagaron indebidamente un tributo, a pesar de ser un fallo posterior al proceso de reparación de grupo que presentaron contra el Departamento de Risaralda.

⁶⁰ Si bien la parte actora aduce que en la sentencia del 23 de julio de 2020 el Tribunal Administrativo de Casanare incurrió en los defectos procedimental absoluto, fáctico, material o sustantivo, desconocimiento del precedente y error inducido, el despacho advierte que toda la argumentación hecha en el escrito de tutela va dirigida únicamente a sustentar el presunto desconocimiento del precedente y la violación directa de la Constitución por lo que, el estudio se efectuará sobre estos dos defectos únicamente.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Para soportar la certeza de su dicho, en el escrito de tutela se expusieron más de 10 fallos proferidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado que al momento de interponer la demanda de grupo, permitieron colegir a los demandantes que dicha acción era procedente, por lo que en sentir del actor, el presunto cambio de jurisprudencia y la aplicación de dichas nuevas reglas al caso particular, podría llegar a desconocer sus derechos fundamentales.

b. Encuentra la Sala que también está acreditado que la parte accionante *no cuenta con otro medio de defensa judicial idóneo*, pues la sentencia que se cuestiona fue proferida por la Sala Especial de Decisión No. 19 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al resolver el Mecanismo eventual de Revisión presentado por el Departamento de Risaralda respecto de la providencia dictada el 26 de agosto de 2016 por el Tribunal Administrativo de Risaralda.

c. La demanda de tutela *fue interpuesta dentro del término razonable* de 6 meses que ha fijado la jurisprudencia para el ejercicio de la acción de tutela contra providencia judicial, pues el fallo censurado se notificó el 30 de octubre de 2019 y la demanda de tutela se interpuso el 22 de abril de 2020, es decir, dentro de los 6 meses siguientes después de haberse surtido tal notificación.

d. En relación con el supuesto de irregularidad procesal, se advierte que este requisito no es exigible en el presente asunto, pues los presuntos yerros advertidos por la parte actora se dirigen únicamente a desvirtuar la juridicidad de la sentencia que resolvió el mecanismo de revisión eventual.

e. En la demanda de tutela *se identificaron de manera clara y razonada los derechos* que se consideran vulnerados y los hechos que generaron dicha vulneración.

f. La sentencia demandada no fue proferida dentro de un proceso de tutela, pues, como se ha mencionado reiteradamente, fue expedida dentro del mecanismo de revisión eventual de las acciones de grupo.

G. Problema Jurídico

16.- Acreditado el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la tutela, le corresponde a esta Subsección determinar si la Sala de Decisión Especial



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

No. 19 del Consejo de Estado vulneró los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad, el proferir la sentencia de 1 de octubre de 2019, dentro del proceso adelantado bajo el mecanismo eventual de revisión, con número de radicado 66001-23-33-003-2012-00007-01, al incurrir presuntamente en los siguientes defectos: i) sustantivo por desconocimiento del precedente constitucional y del Consejo de Estado, al desconocer que una sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo general tiene efectos *ex tunc* y que la acción de grupo es procedente para resarcir el daño antijurídico, padecido por quienes pagaron un tributo cuya fuente obligacional fue declarada nula posteriormente, con base en un criterio jurisprudencial que se adoptó después de que se profiriera el fallo del Tribunal Administrativo de Risaralda; y ii) defecto sustantivo por inaplicación de la ley y violación directa de la Constitución, al desconocerse lo previsto en el artículo 88 de la Constitución, la Ley 472 de 1998 y el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 respecto al carácter principal e indemnizatorio de la acción de grupo, aplicando para el caso concreto, de forma indebida, lo dispuesto en el artículo 850 del Estatuto Tributario, junto con lo previsto en el Decreto 1000 de 1997 y su Decreto derogatorio 2277 de 2012, imponiendo a los accionantes como requisito de procedencia del referido mecanismo judicial, agotar un procedimiento administrativo previo, que riñe con la naturaleza jurídico de la reparación de grupo, previendo además, la carga de acreditar la antijuricidad del daño reclamado y su nexo causal.

Defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado sobre los efectos *ex tunc* de los fallos que declaran nulo un acto administrativo general

17.- Sobre el particular, la Sala advierte que, al momento de dictarse el referido fallo de segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Risaralda, esta Corporación tenía posiciones divergentes sobre los efectos de ese tipo de sentencias, lo que llevó a que el 4 de diciembre de 2018 esta Corporación profiriera una decisión para unificar la jurisprudencia. Dicho precedente es el que precisamente aplica la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado en la decisión cuestionada.

En la sentencia de 4 de diciembre de 2018, proferida por la Sala Especial de Decisión No. 4 se puso de presente la disparidad de criterios imperante sobre los efectos de los fallos de nulidad de actos generales y la necesidad de unificar



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

jurisprudencia en una tesis que compaginara las posturas que defienden los efectos *ex tunc* y *ex nunc*, de la siguiente forma:

<<Dos principales tesis han acompañado a esta discusión, la primera que aboga por los efectos hacia el pasado de la sentencia de nulidad, los llamados efectos ex tunc, y los que consideran que dicha decisión sólo afecta al porvenir, pues sólo puede predicarse hacia el futuro, es decir, sus efectos son ex nunc. (...)

La tesis de los efectos ex tunc ha sido sostenida tanto por la Sección Cuarta⁶¹, aunque con algunos excepcionales pronunciamientos de efectos ex nunc, como por la Sala Plena del Consejo de Estado⁶²...

En esas condiciones, se considera que la unificación más adecuada, de cara a lo expuesto, es indicar que ambas tesis son complementarias, como lo ha esbozado la Sección Cuarta desde la siguiente consideración: “El fallo de nulidad de un acto de carácter general no afecta situaciones consolidadas, esto quiere decir, que sus efectos ex nunc, pero sí afecta las no consolidadas, lo que significa que en este caso sus efectos son ex tunc, por ello la sentencia de nulidad en relación con estos últimos actos produce efectos retroactivos”⁶³.

El alcance de dicho predicado jurisprudencial no es otro que los efectos de un fallo de nulidad del acto general son ex nunc, respecto de las situaciones jurídicas consolidadas debido a su connotación de certeza, firmeza y de imposibilidad de ser discutidas. En contraste, las situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, aquellas que se debaten ante las autoridades administrativas o ante la autoridad jurisdiccional, que son sub júdice y, por ende, pasibles de ser judicializadas, debatidas, analizadas y decididas, el efecto de la nulidad es inmediato, lo que quiere decir que para el momento en que se define la situación particular debe tenerse en cuenta que el juez ya no puede aplicar la norma o el acto administrativo anulado dada su inexistencia derivada de la declaratoria de nulidad con efectos ab initio.

A juicio de la Sala Cuarta Especial de Revisión, todo el problema jurídico a resolver sobre los efectos al pasado o al porvenir de la nulidad del acto administrativo debe partir de la

61 Ver: sentencias de 16 de junio de 2005, exp. 14311, C.P. María Inés Ortiz Barbosa; sentencia de 9 de marzo de 2006, exp. AC-01458 C.P. Ligia López Díaz; de 25 de septiembre de 2006, exp. 15304, C.P. María Inés Ortiz Barbosa; de 21 de noviembre de 2007, exp. 16294, C.P. Ligia López Díaz; de 7 de febrero de 2008, exp. 15443 C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; 26 de junio de 2008, exp. 16405 C.P. Ligia López Díaz.

62 Ver: sentencia de 4 de marzo de 2003, exp. IJ-030 C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola y sentencia de 14 de agosto de 2006, Sala Especial Transitoria de Decisión 2C, exp. 2000-00537-01, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

63 Sentencia del 3 de marzo de 2011. Exp. 17741. M.P. William Giraldo Giraldo.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

validez del mismo, la cual está atada a las condiciones temporo espaciales del acto, como lo dice magistralmente Legaz y Lacambra: “todo precepto jurídico dura mientras él mismo no tiene fijados los límites temporales de su validez. Esto se puede aplicar a todo precepto, a toda norma, a todo acto jurídico en general; lo mismo a la ley que al Reglamento, la disposición administrativa, la sentencia judicial o el contrato”⁶⁴.

18.- Sobre el particular, se advierte que, en la sentencia cuestionada por los accionantes, se puso de presente la existencia de 4 tesis desarrolladas por esta Corporación con respecto a los efectos de los fallos que declaran la nulidad de un acto administrativo de carácter general y se aplicó lo dispuesto en el citado fallo de 4 de octubre de 2018, por ser la postura jurisprudencial vigente. En efecto, en el fallo demandado se dijo:

<<i>De los efectos «ex nunc» y «ex tunc» en una sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo general.

21. La expresión «ex nunc», significa «en adelante» o «desde ahora», es decir los efectos se dan a partir de la ejecutoria de la sentencia; y al hablar de «ex tunc» hacemos referencia a «desde el origen» o «desde siempre»; quiere decir que la declaratoria de nulidad retrotrae sus efectos a partir del momento en que entró en vigor la norma de carácter general, para este caso, la ordenanza objeto de este proceso. De manera excepcional a los efectos indicados, y de manera reciente en el ordenamiento jurídico, surge la figura de la modulación de los efectos de la decisión judicial.

22. La presente controversia implica definir aquellos hechos o actos que acontecieron en el tiempo que el acto administrativo de carácter general subsistió en la vida jurídica, siendo importante resaltar que los actos administrativos particulares expedidos con fundamento en un acto general anulado, subsisten por sí mismos con todos sus atributos sin que se vean afectados por la anulación del acto en que se sustentaron, pues no existe la figura de la «nulidad consecuencial o por consecuencia» o «nulidad ex officio». Por tal razón, la anulación del acto general no conlleva a la nulidad de los actos administrativos particulares o concretos expedidos con base en ese acto general anulado, pues es indispensable que sean demandados en sus propias acciones jurisdiccionales si la pretensión del interesado es que también desaparezcan del orden jurídico.

⁶⁴ Introducción a la Ciencia del Derecho. Ed. Bosch. Barcelona. 1943.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

23. Esta Corporación, frente a los efectos de una sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo general, ha avanzado sobre cuatro tesis, (i) la primera que aboga por los efectos hacia el pasado de la sentencia de nulidad, los llamados efectos «ex tunc»⁶⁵, (ii) la segunda, es compartida por los que consideran que dicha decisión sólo afecta al porvenir, pues sólo puede predicarse hacia el futuro, es decir, sus efectos son «ex nunc»⁶⁶, (iii) la de que ambas tesis son complementarias en el sentido de que el fallo de nulidad de un acto de carácter general no afecta situaciones consolidadas, esto quiere decir, que sus efectos son «ex nunc», pero sí afecta las no consolidadas, lo que significa que en este caso sus efectos son «ex tunc», por ello la sentencia de nulidad en relación con estos últimos actos produce efectos retroactivos⁶⁷, y (iv) la que ya mencionamos, como modulación de los efectos de la sentencia.

24. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a través de su Sala 4.^a Especial de Decisión, sobre las mencionadas tesis ha planteado que son complementarias. (...)

25. Para el caso concreto, una vez examinadas las sentencias de nulidad de primera y segunda instancia, se comparte lo planteado por el Departamento de Risaralda, en el sentido de que no manifestaron su posición frente a los efectos jurídicos «ex tunc» o «ex nunc» de la nulidad declarada. Lo anterior, a juicio de esta Corporación, era importante precisarlo por la incidencia de dicho fallo. No obstante, se resalta que en las sentencias proferidas en virtud de la acción de grupo sí precisaron los efectos de las sentencias de nulidad y se adoptaron las decisiones de fondo que ya conocemos.

26. Efectos que fijó conforme a la tercera tesis, esto es, la que sostiene que las sentencias que anulan el acto administrativo general producen efectos «ex tunc» porque afectan el acto en sus presupuestos esenciales y ab initio; sin que se pueda modificar las situaciones

⁶⁵ Cita original: Ver entre otros: (a) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 5 de mayo de 2003.

Radicación número: 11001-03-27-000-2001-0243-01(12248). Actor: Juan Guillermo Saldarriaga Sanín. (b) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2006. Radicación número: 08001-23-31-000-2002-00737- 01(15304). Actor: Sociedad Hijos de A. Pardo. (c) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, d. c., 16 de junio de 2005. Radicación: 25000-23-27-000-2001-00938-01(14311). Actor: Grandes Superficies de Colombia s.a. (Carrefour). (d) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2006. Radicación numero: 25000-23-25-000-2005-01458-01(AC). Actor: Felisa Romero Romero. (e) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 21 de noviembre de 2007. Radicación número: 47001-23-31-000-2001-01189-01(16294). Actor: Avidesa Mac Pollo S.A. (f) Sala de lo contencioso administrativo. Sección cuarta. Bogotá D.C., 7 de febrero de 2008. Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00616-01(15443). Actor: Concentrados Cresta Roja S.A.

⁶⁶ Cita original: Ver entre otros: (a) Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial Transitoria de Decisión 2C.

Bogotá d. c., 14 de agosto de 2006. Radicación número: 11001-03-15-000-2000-00537-01(s). Actor: Roberto Antonio Gómez Jiménez. (b) Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, D. C., 4 de marzo del 2003. Radicación número: 11001-03-24-000- 1999-05683-02(IJ-030). Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – Car.

⁶⁷ Cita original: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 3 de marzo de 2011. Radicación número: 47001-23-31-000-2001-01193-01(17741). Actor: Acevedo Silva LTDA.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

jurídicas concretas y particulares que se consolidaron al amparo de tal acto mientras rigió, es decir, que frente a estos eventos concretos los efectos son «ex nunc»

(...)

30. Ahora, se debe resaltar que recientemente esta Corporación a través de la Sala 4.^a Especial de Decisión resolvió un caso análogo al sub-lite en la que fijó la siguiente posición jurisprudencial respecto a la acción de grupo, y al daño antijurídico por el pago de un tributo, así:

«[...] (i) la necesaria acreditación del daño antijurídico cuando se trata de deprecar los perjuicios por el acto declarado nulo, por cuanto la declaratoria de nulidad del acto general no afecta per se la legalidad de los actos administrativos particulares y concretos expedidos con fundamento en ese acto general (actos derivados), en tanto gozan de todos los atributos propios del acto administrativo, entre ellos, están cobijados por la presunción de legalidad; que la vocación resarcitoria en la acción de grupo obedece a la acreditación debida de un daño antijurídico [...], debe demostrarse precisamente que sí fue antijurídico, porque legalmente no estaba en el deber de soportarlo y el nexo de causalidad; que conforme al artículo 90 constitucional solo es indemnizable el daño antijurídico, por lo que no todo daño es indemnizable [...];

(ii) que en caso de que el interesado (devolución de tributos indebidamente pagados) solicite a la entidad recaudadora el resarcimiento por vía administrativa porque así lo impone la regulación o se deriva de la relación jurídica y la decisión administrativa no le sea favorable, para efectos de reclamar el resarcimiento del perjuicio causado por el daño antijurídico, deberá acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el que cuestionará la decisión expresa o presunta y puede solicitar los perjuicios causados por el acto administrativo demandado, siempre que haya padecido un daño antijurídico;

(iii) la vía indemnizatoria directa cuando se está frente a la nulidad del acto general, debe analizarse cuidadosamente según las circunstancias de cada caso, pues la acción de grupo no puede constituir mecanismo judicial adecuado, si el interesado legalmente tenía la carga de agotar un trámite previo ante la entidad o de generar una decisión administrativa particular, aunado a la demostrativa de haber padecido un daño, pero no cualquiera, sino aquel de alcance y estirpe antijurídico. [...]»>>

19.- Con todo, esta Sala advierte que, a diferencia de lo aducido por la parte actora, la Sala Especial de Decisión No. 19 al dictar el fallo de revisión de 1 de octubre de 2019, no desconoció la postura jurisprudencial fijada por el Consejo de Estado con



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

respecto a los efectos de los fallos que declaran la nulidad de un acto administrativo general que consagraba una obligación tributaria, toda vez que, en desarrollo de la responsabilidad del Estado Legislador, esta Corporación había adoptado posturas disímiles que no fueron pasadas por alto por el juez demandado, siendo obligación de este, aplicar el criterio jurisprudencial vigente para la época en que conoció la causa.

Desconocimiento del precedente constitucional que establece la naturaleza indemnizatoria y el carácter principal de la acción de grupo, siendo procedente para reparar a un colectivo de personas que pagaron indebidamente un impuesto anulado posteriormente

20.- Sobre el particular, la parte actora señaló que la Sala Especial de Decisión No. 19, desconoció las siguientes sentencias proferidas por la Corte Constitucional: T-121 de 2016, C-215 de 1999, C-569 de 2004, C-1062 de 2000, C-116 de 2008, T-191 de 2009, C-241 de 2009, C-304 de 2010 y C-302 de 2012, en las cuales se estableció el carácter principal e indemnizatorio de la acción de grupo, lo que la hacía procedente para lograr resarcir los daños causados a una colectividad de personas en condiciones uniformes por el Estado.

Al respecto, debe advertirse, como lo hizo el juez de primera instancia, que la Sentencia T-121 de 2016, no se considera precedente aplicable al caso concreto, en razón a la diferencia fáctica entre dicho asunto y el que se discute.

21.- Lo mismo ocurre con la Sentencia T-191 de 2009, en la que la Corte Constitucional abordó el estudio de la acción de tutela instaurada contra las decisiones adoptadas en una acción de grupo, instaurada por una colectividad de personas que adquirieron viviendas de interés social, ubicadas en la agrupación residencial Pueblo Nuevo, en la localidad de Fontibón en Bogotá, al considerar que la licencia de construcción fue mal expedida, pues el predio en que se ubicaron estaba cerca del río Fucha, lo que constituye un factor de alto riesgo sanitario, pues ha generado problemas estructurales en las viviendas, inundaciones, enfermedades y problemas medio ambientales.

22.- Con respecto a las demás sentencias invocadas, debe advertirse que, tampoco se encuentra identidad fáctica con la causa, pues versan sobre demandas de



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

inconstitucionalidad, que, si bien se relacionan con la naturaleza de la acción de grupo, no tienen injerencia directa en la decisión adoptada por la Sala Especial de Decisión demandada. Además, se advierte que los fragmentos citados en la tutela, corresponden a argumentos que describen la acción de grupo, aspectos que no fueron desconocidos por el juez accionado, como se demostrará al analizar los siguientes defectos endilgados, pues, en ningún momento, se desconoció la naturaleza resarcitoria de dicho mecanismo judicial, por el contrario se hizo énfasis en que para declarar la responsabilidad del Estado debe probarse el daño y este debe ser antijurídico, con lo cual, se hacía exigible que el grupo demandante agotara, previo a acudir a la jurisdicción, el mecanismo administrativo previsto en el Estatuto Tributario.

Defecto sustantivo por indebida o inaplicación normativa y violación directa de la Constitución

23.- En este punto, los accionantes señalaron que la sentencia de revisión eventual emitida por la Sala Especial de Decisión trasgredió abiertamente la Constitución, en su artículo 88 y la Ley 472 de 1998, por cuanto al aplicar al caso la sentencia del 4 de diciembre de 2018, se desconocieron los principios básicos que sobre la acción de grupo se encontraban consolidados legal y jurisprudencialmente.

Adujeron que el artículo 88 de la Constitución⁶⁸ atribuye al legislador la regulación de las acciones originadas en los daños ocasionados a un grupo, el que de manera expresa dispuso que procederán sin perjuicio de las acciones particulares correspondientes, lo que, a su juicio, significa que es posible acudir a una y otra acción, es decir, que los mecanismos constitucionales creados por la norma superior y regulados por la Ley 472 de 1998, son independientes de las acciones que cada persona integrante del grupo tenga a su disposición con el ánimo de resarcirse el daño correspondiente, circunstancia que excluye la interpretación de que las acciones particulares son un requisito previo para poder interponer la de grupo con fines reparatorios.

⁶⁸ **Artículo 88.** La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.
También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.
Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Respecto al defecto sustantivo, esgrimieron que, acorde con lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, la acción de grupo está concebida como una alternativa que consagra circunstancias más ventajosas de las que rodean a las acciones individuales y de su lectura no se puede inferir que estas últimas se constituyan en un requisito de procedibilidad.

24.- En lo atinente a la violación directa de la Constitución, una vez efectuado el estudio de la providencia objeto de demanda, esta Sala observa que, contrario a lo manifestado por los accionantes, la Sala Especial No. 19, fundó su decisión conforme a los lineamientos señalados en los artículos 88 y 90 de la Constitución, así como en la jurisprudencia de esta Corporación⁶⁹, al señalar que la acción de grupo es de naturaleza eminentemente reparatoria para resarcir los perjuicios causados a un número plural de personas por un daño de causa común, pero aclaró que para que el Estado responda patrimonialmente, debe determinarse si el daño sufrido por el administrado tiene la connotación de antijurídico y si este es imputable a la administración. Al resolver dicho aspecto, la Sala Especial señaló:

<<iii) De la acción de grupo y el medio de control adecuado para reclamar sumas de dinero pagadas como tributos derivados de un acto administrativo que posteriormente fue declarado nulo.

47. En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se expuso la necesidad de crear mecanismos que garantizaran la protección de los derechos colectivos, en los cuales se incluyera una acción que repare los daños causados a un grupo de personas ante la infracción de derechos colectivos. Por esta razón en la Constitución Política de Colombia actual se instituyeron las acciones populares y de grupo y autorizó al legislador su regulación.

48. En cumplimiento de este mandato constitucional el legislador expidió la Ley 472 de 1998; norma que señaló que las acciones de grupo serán interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa

69 Ver: i) Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicación: 2004-00832-01(AG), C. P. Mauricio Fajardo Gómez; ii) expediente. 2007-00107-01 Revisión Eventual (AG). C. P. Lucy Jeannette Bermúdez B; iii) Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 27 de septiembre de 2000, expediente. 11601, C. P. Alir Hernández; iv) Acción de Grupo. Radicación número: 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG). C. P. Enrique Gil Botero; v) Sentencia de 26 de mayo de 2010, expediente 18352, C. P. Enrique Gil Botero; v) sentencia de 13 de diciembre de 1993, expediente. 7380. Actor: Pedro Antonio Restrepo. C.P. Julio César Uribe; vi) 42 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de agosto de 2017, radicación número: 250002326000200500370 01 (37304).



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

que originó perjuicios individuales para ellas y que se ejercerán exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios - artículos 3.º y 46 -.

49. Según su regulación y de acuerdo con la evolución de la jurisprudencia reiterada de las altas cortes, la acción de grupo no procedía para plantear pretensiones a título declarativo de derechos subjetivos, distintos a los indemnizatorios; solo lo era para declarar la responsabilidad del demandado por un daño antijurídico y resarcir o indemnizar el perjuicio irrogado, siempre y cuando el daño fuere imputable a la parte demandada. En efecto, la tesis mayoritaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó que esta acción no procedía para reparar perjuicios provenientes del acto administrativo ilegal, cuya nulidad debía declararse para demostrar la antijuridicidad del daño, aunque con algunas discrepancias.

50. Ante la controversia planteada sobre este último punto, el legislador habilitó a través del artículo 145 de la Ley 1437 la demanda de reparación de perjuicios causados a un grupo de personas proveniente de la ilegalidad de un acto administrativo particular. No obstante, la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad, y al hacer un análisis teleológico del citado artículo, concluyó que nada obsta para que eventualmente la causa de un daño sufrido por un número plural de personas sea un acto administrativo de carácter general, ya que estaría acorde con la finalidad de la acción permitir la reparación de daños ocasionados a un número plural de personas, sin distinción de la naturaleza de la causa, siempre y cuando sea la misma, otorgándole así un nuevo alcance a esta disposición.

51. Ello significa que esta reforma legal le dio al medio de control un carácter indirecto de retribución o de restablecimiento derechos previamente desconocidos por la administración en actos administrativos, pero sin desaparecer su naturaleza principal indemnizatoria o compensatoria de perjuicios. En este caso el daño antijurídico partirá de la ilegalidad de la decisión administrativa expedida por la autoridad que negó total o parcialmente el derecho, y el medio de control corresponderá materialmente a una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. De acuerdo con lo anterior, la naturaleza indemnizatoria de esta acción debe interpretarse en sentido amplio, porque persigue reparación integral del perjuicio que comprende el reconocimiento en equivalente monetario – indemnización propiamente dicha.

(...)

58. El artículo 90 de la Constitución, dispone que la cláusula general de la responsabilidad del Estado tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por su acción



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

como por su omisión, ya sea atendiendo a los criterios de falla en el servicio, daño especial, riesgo excepcional o cualquiera otro.

59. En síntesis, la responsabilidad del Estado se configura con la demostración del daño antijurídico y de su imputación a la administración. Sobre estos elementos, es importante resaltar que el daño se entiende como el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad se refiere a que dicho menoscabo no encuentra justificación alguna en la Carta Política o en una norma legal, o que se entiende «irrazonable», sin depender «de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración».

(...)

62. En materia de responsabilidad Estatal, todo daño es considerado como una condición primordial e indispensable sin que, por sí solo, sea insuficiente para forjar la responsabilidad estatal.

63. En efecto, para que sea indemnizable, se requiere que esté probatoriamente acreditado; además: (i) que lesione un derecho, bien o interés, protegido legalmente por el ordenamiento legal; (ii) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; (iii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente; por ende, no puede limitarse a una mera conjetura.⁵⁵ Y finalmente, se debe determinar si es imputable o no a la autoridad demandada.

64. Respecto a la imputación, la misma exige el análisis de dos esferas: (i) el ámbito fáctico y; (ii) la imputación jurídica, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe atribuirla al Estado cuando haya la sujeción de estos elementos>>

25. Sobre este punto, la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado consideró que era menester determinar la antijuridicidad del daño, es decir, si el acto administrativo general declarado nulo fue una carga que el particular no tenía la obligación jurídica de asumir o de soportar, advirtiendo la existencia de mecanismos administrativos que el interesado tenía la obligación de agotar previo a acudir ante el juez contencioso administrativo. Al respecto, manifestó:

<<52. Ahora, respecto al daño antijurídico en materia tributaria, el cual se debe entender como aquel que el administrado o sujeto pasivo del tributo no está obligado a soportar ante la carencia de justificación legal o de derecho, devenida de la declaratoria de nulidad judicial del acto general que le dio génesis; el artículo 850 del Estatuto Tributario señaló que la



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

DIAN debe devolver los pagos en exceso o de lo no debido que hayan efectuado los contribuyentes por concepto de obligaciones tributarias, cualquiera que fuere el concepto del pago siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor. Lo que indica su reclamación previa bajo esos parámetros ante la administración tributaria. Norma que es aplicable por la Administración Tributaria Territorial en virtud de lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

53. El concepto de pago de lo no debido conlleva a que se efectúen pagos sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento y ello, en principio, faculta a quien no lo debía pagar a ejercer su derecho de exigir la devolución. Esta posibilidad en cabeza del interesado debe estar sustentada en la acreditación de la existencia de un daño antijurídico y, en forma específica y puntual, por tratarse de materia tributaria, existen procedimientos previos para recuperar tanto el pago de lo no debido como el pago en exceso, que están previstos en los Decretos 1000 de 1997 y su decreto derogatorio 2277 de 2012 y demás normas concordantes, aplicables por los entes territoriales por unificación del procedimiento tributario.

54. Esa carga implica la necesidad de que el titular de un determinado derecho lo ejercite cuando quiere obtener un efecto a favor suyo. En nuestro derecho tributario, la regla general y la tendencia generalizada es la imposición del principio de rogación como carga para efectos de activar el derecho de ser reembolsado, de ahí que cuando se está frente al pago de lo no debido se requiere solicitar a la administración la devolución, quien responderá mediante acto administrativo.

55. No obstante, aun tratándose de un pago que en su inicio no fue indebido y que queda su ilegalidad al descubierto con la decisión del juez de la nulidad, la carga del contribuyente no se desnaturaliza ni desaparece, precisamente porque responde a los deberes y derechos surgidos de la relación jurídica fiscal. Estos le imponen acudir en rogación o reclamación administrativa para solicitar el reembolso del dinero pagado por concepto de contribución.

56. Como epítome, no se pueden pretermitir los procedimientos administrativos previstos en las normas fiscales para solicitar la devolución o reclamación de sumas de dinero canceladas por un contribuyente que no tenía el deber legal de hacerlo o que si lo hizo, fue producto de una norma declarada nula; procedimientos que concluirán en un acto administrativo de carácter particular y concreto y de contenido económico que puede ser demandado por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Hacerlo por la acción de grupo, hoy denominado medio de control de reparación de los perjuicios



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

causados a un grupo, implica demostrar haber padecido un daño antijurídico y no hacerlo genera todos los defectos jurídicos plasmados en esta providencia>> (Se resalta)

26. Con fundamento en lo expuesto, dictó sentencia de revisión eventual negando las pretensiones esgrimidas en la acción de reparación de grupo, advirtiendo la falta de prueba del agotamiento previo del procedimiento administrativo ante la DIAN, aclarando que, si en gracia de discusión se admitiera que no había precedente jurisprudencial que así lo exigiera, para la época en que se dictó fallo de segunda instancia dentro del proceso ordinario, estaban vigentes las normas citadas que regulan dicho mecanismo administrativo, lo que hacía válida su exigencia en el caso particular. Lo anterior, en los siguientes términos:

<<65. En el caso sub-judice, revisada e interpretada en forma integral la causa petendi de la demanda, se observa que el daño cuya indemnización se pretende, se fundamenta en el pago no debido de un tributo que se generó por un acto administrativo que fue anulado por violación del ordenamiento jurídico.

(...) 67. De igual forma, los antecedentes jurisprudenciales reseñados, ilustran la necesidad de agotar previamente la reclamación administrativa conforme a las normas tributarias que regulan la Administración Territorial, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor. Carga que debe asumir y agotar el titular que procura obtener un efecto a su favor.

68. Analizado el expediente, se aprecia que la parte actora omitió su deber de constituir la decisión previa de la administración conforme a las normas fiscales que así lo determinan.

69. Ahora, en gracia de discusión y asumiendo que para el momento de la sentencia de segunda instancia el requisito antes mencionado no tenía precedente judicial que así lo indicara, se responde que sí existían las normas fiscales reguladoras del debido proceso. Además, la simple imputación realizada por la parte actora, cuando afirma que la nulidad del Decreto 012 de 2009 produjo una carga económica que no debían soportar; para esta Corporación, no edifica por sí sola la antijuridicidad del daño, por cuando no se probó en grado de certeza y seriedad requeridos conforme a las pautas jurisprudenciales antes citadas, como para concluir que el grupo reclamante no estaba en el deber legar de soportarlo y le era indemnizable, más cuando esta Corporación ha concluido en esos casos que la declaratoria de ilegalidad del tributo no es suficiente para decretar la responsabilidad estatal.



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

70. En conclusión, la parte actora no cumplió con el requisito previo establecido en las normas tributarias necesario para acudir a la vía judicial; tampoco fue preciso en la imputación, ni demostró que el daño era cierto, real y serio, y que alcanzara la naturaleza de antijurídico con su correspondiente nexo causal. Por lo cual, se declararán imprósperas las pretensiones invocadas en este medio de control, lo que releva hacer pronunciamiento respecto a los honorarios del abogado coordinador>>

27.- Así pues, no se advierte que en la providencia acusada se configuren los defectos sustantivo y violación directa de la Constitución alegados por los accionantes, pues, como lo afirmó la Sala Especial de Decisión No. 19, no es que la acción de grupo no pueda interponerse con el fin de obtener la reparación de los daños que se consideren antijurídicos, pues su naturaleza, conforme el artículo 88 de la Constitución es de carácter resarcitorio, sino que en el caso objeto de estudio no se considera que del simple pago del tributo que ha sido declarado ilegal y cuya devolución se pretende surja automáticamente un daño antijurídico y por consiguiente la declaratoria de responsabilidad del Estado. Este, de manera ineludible, debe probarse. Como quedó definido en líneas precedentes, los demandantes en el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo enfocaron la antijuridicidad en el cobro ilegal del tributo por parte del Departamento de Risaralda y no en un padecimiento de un daño que no estaban en la obligación de soportar, motivo por el cual no prosperaron sus pretensiones.

28.- Las anteriores conclusiones son más que suficientes para que la Sala entienda que tampoco, en este caso, se configuró el defecto sustantivo por el presunto desconocimiento de la Ley 472 de 1998, referida a la definición, procedencia y titularidad de la acción de grupo, preceptos de los que se extracta que dicho medio de control se ejerce para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios, detrimento que como quedó ampliamente analizado no fue probado por los aquí accionantes. Cabe recordar que para que el daño sea indemnizable y pueda ser imputado material y jurídicamente a la administración, debe de manera indispensable tener la naturaleza de antijurídico.

29.- En tal sentido, conviene destacar que la interpretación jurídica y las consideraciones hechas por el juez natural deben ser respetadas por el juez de tutela, a quien no le es dable desconocer las decisiones por él adoptadas dentro del



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

ámbito de sus competencias, salvo que resulte palmaria la vulneración de derechos fundamentales, lo que en el presente caso no se halló probado.

30.- De conformidad con lo anterior, se negará el amparo solicitado, tal como lo hizo el juez de primera instancia, toda vez que sin tacha alguna, resultaba procedente aplicar la sentencia de unificación del 4 de diciembre de 2018 proferida por la Sala Especial de Decisión No. 4 del Consejo de Estado, en atención a que no se probó por la parte demandante que existiera un precedente unificado en contrario, para la época en que se dictó fallo de segunda instancia dentro del proceso ordinario, que ameritara tomar una decisión distinta a la que se adoptó en el fallo demandado del 1 de octubre de 2019. Sumado a que, no se advierte que se haya desconocido la naturaleza de la acción de grupo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III.- FALLA

PRIMERO. - CONFIRMAR la sentencia proferida el 7 de mayo de 2021 por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, pero, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. - NOTIFICAR la presente decisión a las partes e interesados, por el medio más expedito.

TERCERO. - ENVIAR a la Corte Constitucional el expediente para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO



Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Demandante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Demandado: Sala Especial de Decisión No. 19 de la
Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE⁷⁰
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

⁷⁰VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.