



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

Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez

Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 11001-03-15-000-2020-01483-01
Accionante: Sandra Liliana Gómez Sánchez y otros
Accionados: Sala Especial de Decisión No.19 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado
Asunto: Acción de tutela – (Se da cumplimiento a orden emitida por la Corte Constitucional¹)

Procede la Sala a resolver, **por segunda vez**, la solicitud de nulidad formulada por la parte accionante en escrito enviado el 10 de septiembre de 2020, por la indebida notificación de “2.400” terceros interesados en las resultas del proceso de tutela, en virtud de lo ordenado por la Corte Constitucional en el ordinal No. 18 del auto de 29 de marzo de 2022.

I. ANTECEDENTES

1. Antecedentes proceso contencioso administrativo

1.1.- La Empresa de Energía de Pereira S.A. E.S.P., formuló demanda en ejercicio de la acción de nulidad, contra la Ordenanza No. 012 de 2009² proferida por la Asamblea Departamental de Risaralda, *“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”*, al haber dispuesto en su artículo 3° el cambio de los hechos generadores de la base gravable de dicho impuesto.

1.2.- El Tribunal Administrativo de Risaralda, 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 municipal³.

1.3.- 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

¹ Mediante auto de 29 de marzo de 2022, la Corte Constitucional ordenó *“DÉCIMO OCTAVO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, DEVOLVER el expediente T-8.605.601 al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, para que resuelva la solicitud de nulidad presentada por Efrén de Jesús Henao Henao, en calidad de apoderado de Sandra Liliana Aguirre Sánchez y otros, dentro del expediente de la referencia.”*

² Expediente digital, Folio 4 del Cuaderno Principal del expediente de acción de grupo con radicado No. 66001-23-33-003-2012-00007-01.

³ Expediente digital, Folio 27 del Cuaderno Principal del expediente de acción de grupo con radicado No. 66001-23-31-001-2010-00038-00.

Ordenanza No. 012 de 2009, en cuanto a las tarifas que establecía para los contratos y convenios celebrados por el Municipio y sus entidades descentralizadas, con personas distintas al departamento y/o entidades descentralizadas del orden departamental.

1.4.- Por lo anterior, la señora Sandra Liliana Gómez Sánchez junto con un grupo de 2.149 contratistas⁴, 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 honorarios, el 10% de la indemnización obtenida y condenar al ente territorial al pago de las costas.

1.5.- 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 Prodesarrollo⁵, al anularse el acto administrativo generador del impuesto.

1.6.- La entidad demandada presentó recurso de apelación⁶, alegando que, el *A quo* incurrió en defecto fáctico y vía de hecho judicial. 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 reclamación⁷.

1.7.- 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 esta⁸.

1.8.- 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

⁴ 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.

⁵ Expediente digital, Folios 65 a 88 del escrito de demanda y sus anexos.

⁶ Expediente digital, Folios 93 y 94 del escrito de demanda y sus anexos.

⁷ Ídem.

⁸ Expediente digital, Folios 283 y 284 del escrito de demanda y sus anexos.

de Risaralda. 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 a la necesidad de 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 grupo.

1.9.- La Sección Segunda del Consejo de Estado seleccionó para revisión este asunto, mediante auto del 31 de julio de 2017⁹, por lo que, 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, esto es: i) una sentencia que anula un acto administrativo de carácter general tiene efectos desde el origen o *ex tunc*, salvo que se trate de situaciones jurídicas consolidadas, en cuyo caso produce efectos *ex nunc*, ii) 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, iii) frente a la devolución de tributos indebidamente pagados y su vía indemnizatoria, como requisito previo para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a reclamar el resarcimiento de un daño antijurídico por el pago de lo no debido por un tributo, deben agotarse los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario y otras leyes aplicables, por lo que, el medio de control adecuado es el de nulidad y restablecimiento del derecho y no la acción de grupo, salvo que se cumple con lo establecido en el inciso 2° del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011. Con todo, 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 nexa causal.

2. Acción de tutela e incidente de nulidad

2.1.- 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 2019¹⁰, en sede de revisión, dentro de la acción de

⁹ Ídem.

¹⁰ Providencia notificada el 30 de octubre de 2019, tal como consta en el aplicativo SAMAI.

grupo (66001-23-33-003-2012-00007-01) que promovieron contra el Departamento de Risaralda, al haber incurrido en *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.*

2.2.- 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 de quienes integraron las partes demandante y demandada dentro de la acción de grupo¹¹. 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”*.

2.3.- En cumplimiento de lo dispuesto, el 10 de junio de 2020, 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.

2.4.- Durante el trámite del proceso, 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.

2.5.- Mediante sentencia del 1° de julio de 2020, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado negó el amparo deprecado en la demanda. Inconforme con lo anterior, el 10 de septiembre siguiente, 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, en los siguientes términos:

“... presentaré una SOLICITUD DE NULIDAD PROCESAL, ya que nunca se realizó la notificación de la presente acción de tutela a los terceros interesados en el resultado del presente trámite, es decir, a las más de 2.400 personas, entre naturales y jurídicas, que expresaron su voluntad de hacer parte del grupo de

¹¹ Sandra Liliana Aguirre 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.

demandantes en la acción de grupo identificada con el N° único de radicación 66001-23-33-003-2012-00007-01 y que manifestaron acogerse al fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, que concedió las pretensiones incoadas y dispuso el pago de una indemnización colectiva, con el fin de que se pronunciara sobre los fundamentos de hecho y de derecho que dieron lugar a la presentación de la acción de tutela de la referencia.

Esto, teniendo en cuenta que desde el escrito de tutela se imploró la vinculación de los mismos y el Despacho accedió mediante los numerales segundo, tercero y cuarto del auto admisorio, pidiendo incluso al juzgado de origen la dirección y buzón electrónico de los mismos para realizar las respectivas notificaciones y en efecto el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira, a través del Oficio N° 0576 del 5 de junio de 2020, remitió dicha información al Honorable Consejo de Estado, tal y como consta en el expediente de tutela, no obstante, revisando el trámite de la misma, no se evidencia que se haya surtido la notificación personal a los demás interesados a pesar de contar con el listado de las personas y las direcciones físicas y electrónicas para realizar las respectivas notificaciones, y en efecto, los demás miembros del colectivo demandante no ejercieron su derecho de defensa, no por casualidad, sino porque hubo una omisión en las notificaciones, ya que los terceros interesados al igual que los accionantes son titulares de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad, y en el auto admisorio claramente se estableció adicional a la publicación del auto admisorio en la página web del Consejo de Estado, la notificación de los terceros vinculados, lo cual nunca se hizo y en efecto no hay constancia de ello en el expediente, pese a que esta petición de notificación se realizó expresamente a través de un memorial remitido a esa Honorable Corporación el 13 de julio de 2020, la cual obra en el plenario, pero en ningún momento la resolvieron¹²

2.6.- 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.

2.7.- Por reparto del 18 de septiembre de 2020, le correspondió a este Despacho conocer de la impugnación formulada por la parte actora contra el fallo del 1 de julio de 2020, proferido por la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación.

2.8.- Advirtiendo que, tal como lo alegó la parte actora en su solicitud de nulidad presentada el 10 de septiembre de 2020, no se había notificado actuación alguna a las dos mil seiscientos treinta y cinco (2.635) personas naturales y jurídicas que hicieron parte del proceso con radicado número 66001-23-33-003-2012-00007-01, y de acuerdo con el artículo 132 del C.G.P.¹³, mediante Auto del 30 de septiembre de 2020, este Despacho, declaró la nulidad de todo lo actuado con posterioridad al auto admisorio de la demanda, proferido el 30 de abril de 2020, y ordenó por Secretaría General devolver el expediente a la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para que subsanara la referida irregularidad procesal, es decir, notificara a los terceros con interés.

2.9.- Dando cumplimiento a lo anterior, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en auto del 21 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 tutela, proferido el 30 de abril de 2020”, providencia que fue notificada el 30 de octubre de 2020: al apoderado de la parte actora mediante

¹² Expediente digital, folio 4 del escrito allegado por la parte actora el 10 de septiembre de 2020.

¹³ Artículo 132.- Control de Legalidad. Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación.

oficio No. 80285, a la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado mediante oficio No. 80286, al Departamento de Risaralda mediante oficio No. 80287, al Juzgado Tercero Administrativo de Pereira mediante oficio No. 80288, a Liliana Ortiz Ramírez mediante oficio No. 80289, al Tribunal Administrativo de Risaralda mediante oficio No. 80290 y a Veinticuatro Horas Seguridad LTDA mediante oficio No. 80291.

2.10.- Consecuentemente, el 13 de noviembre de 2020, mediante oficios No. 84507 a 84513, se notificó nuevamente al apoderado de la parte actora y a la parte demandada, el auto admisorio de la acción de tutela proferido el 30 de abril de 2020.

2.11.- El 14 de enero de 2021, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ordenó a la Secretaría General presentar informe sobre la gestión efectuada en lo referente a la notificación del auto admisorio de la demanda de tutela¹⁴, providencia que fue notificada en la misma fecha a la parte actora mediante oficio No. 2799 de la misma fecha, y a la parte demandada mediante oficios No. 2800 al 2809.

2.12.- El 26 de marzo de 2021, la Secretaría General rindió el informe solicitado, indicando que:

i) Dando cumplimiento al auto de 21 de octubre de 2020, se procedió a notificar el auto admisorio al grupo vinculado como tercero con interés, de acuerdo a la información suministrada por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira¹⁵, mediante mensaje de datos y correo certificado a través de la Red Postal 4.72, desde el 16 al 25 de noviembre de 2020¹⁶.

ii) Posteriormente, en cumplimiento de lo dispuesto en providencia del 14 de enero de 2021, la Secretaría General requirió a los abogados que actuaron como apoderados en el proceso de la acción de grupo con radicado No. 66001-23-33-003-2012-00007-01, para que indicaran las direcciones físicas y/o electrónicas de sus representados en el mencionado trámite¹⁷. A su vez, los días 14, 27, 28 y 29 de enero, 1 y 3 de febrero de 2021, se notificó el referido auto a las partes y terceros interesados que hasta ese momento ya habían sido vinculados al proceso, a través de correo electrónico y certificado a través de Red Postal 4-72¹⁸. El requerimiento a los apoderados judiciales fue reiterado el 2 de febrero de 2021¹⁹.

¹⁴ Expediente digital, auto contenido en 4 folios.

¹⁵ Lista visible a índice 14 del aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

¹⁶ Ver índices 43 y 44 en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

¹⁷ Ver índices 77, 78 y 122 en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

¹⁸ Ver índices, 75, 80, 85, 86, 91, 104, 113, 116 y 120 en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

¹⁹ Ver índices 145 y 166 en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

iii) Acorde con la información suministrada por los apoderados judiciales de los terceros con interés, *“se estableció comunicación con los integrantes del grupo, mediante llamada telefónica, con el fin de obtener los datos necesarios que permitieran la notificación personal de las providencias proferidas en el presente trámite”*²⁰.

iv) Igualmente, los días 15, 16, 17, 19, 22, 23, 24 y 15 de febrero de 2021, se notificaron los autos de 30 de abril y 21 de octubre de 2020 y de 14 de enero de 2021 al tercer grupo de interesados en el proceso²¹.

v) El 18 de febrero de 2021, en cumplimiento del auto admisorio del 30 de abril de 2020, se notificó a la Defensoría del Pueblo, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Ministerio Público, al Municipio de Pereira y a la Sociedad Consultec S.A.S.²².

vi) Entre el 4 y 10 de marzo de 2021²³, se notificaron las providencias mencionadas previamente al último grupo de terceros con interés en el proceso, *“cuyos datos fueron consultados en la página web de Registro Único Empresarial y Social – RUES”*²⁴.

vii) Con todo, aclaró Secretaría General que se fijó aviso en la página web del Consejo de Estado y la Rama Judicial para notificar a aquellas personas de quienes no se obtuvo o se desconoce su información para efectuar la notificación personal²⁵.

viii) Finalmente, la Secretaría General precisó que: *“después de adelantar las gestiones necesarias dirigidas a notificar a las 2.635 personas que integran el grupo vinculado dentro de la acción de tutela de la referencia, se informa al despacho que: i) se notificaron 1.476 personas, mediante mensajes de datos remitidos al buzón de correo electrónico; ii) 188 personas mediante correos certificados remitidos por la franquicia 4-71 y iii) 883 notificados mediante aviso publicado a través de la página web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial. Asimismo, se advierte que, de la lista enviada por el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira, se constató que se repitió el nombre de 86 sujetos y 1 sujeto fallecido”*²⁶. Posteriormente, en informe del 16 de abril de 2021, se aclaró que, en el listado de notificaciones allegado por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira, se repitió el nombre de 87 sujetos.

²⁰ Expediente digital, folio 2 del informe de 26 de marzo de 2021.

²¹ Ver índices 151, 154, 155, 158, 159, 162, 163, 164, 165, 176, 177, 182, 183, 184, 185, 186 y 189 en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

²² Ver índices 163, 164 y 165 en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

²³ Ver índices 195, 196, 198, 199, 200, 205, 206, 212 en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

²⁴ Expediente digital, folio 2 del informe de 26 de marzo de 2021.

²⁵ Ver documentos No. 1013, 1014, 1015, 1019, 1020 a 1025 en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

²⁶ Ver documento No. 1035 en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

2.13.- El 7 de mayo de 2021, se dicta nueva sentencia de primera instancia en el proceso de tutela, negándose las pretensiones de la demanda, al descartarse la configuración de los yerros endilgados a la Sala Especial de Decisión No. 19 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado²⁷.

2.14.- El 2 de julio de 2021, el accionante impugnó la anterior decisión judicial, sin alegar causal alguna de nulidad, recurso concedido en auto del 29 de julio siguiente. El 2 de septiembre de 2021, pasó el expediente a este despacho para proferir fallo de segunda instancia

2.15.- El 11 de octubre de 2021²⁸, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia confirmando la decisión adoptada por el *A quo*, en atención a que:

“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”.

3. Actuaciones en Sede de Revisión por parte de la Corte Constitucional

²⁷ La anterior providencia fue notificada a las partes y a los terceros interesados desde el 29 de junio al 16 de julio de 2021, tal como consta a índices 243 a 246, 248 a 251, 255, 257 a 259, 262, 265 a 267 y 276 en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-00.

²⁸ Esta providencia fue notificada a las partes y a los terceros con interés desde el 21 de octubre al 8 de noviembre de 2021, tal como consta a índices 15 al 20, 22, 23, 25, 27, 28, 30 al 33, 37 al 40 y 57 (aviso del artículo 69 – CPACA), en el aplicativo SAMAI, dentro del proceso surtido en segunda instancia del proceso de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01483-01.

3.1.- El 11 de noviembre de 2021²⁹, el apoderado de los demandantes, presentó escrito ante el Consejo de Estado y la Corte Constitucional solicitando eventual revisión de los fallos de tutela proferidos en el presente asunto, al considerar que los mismos fueron regresivos, *“y evidentemente vulneran los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso efectivo a la administración de justicia, de los integrantes del grupo, y desconoce los principios de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, seguridad jurídica, eficacia, eficiencia, celeridad y economía procesal”*, pues, a su juicio, la tesis adoptada en las sentencias de tutela proferidas por el Consejo de Estado, referente a que se debió haber demandado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y no en acción de grupo, *“ignora el precedente fijado por la H. Corte Constitucional y el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia [y] excluye la acción de grupo para reclamar perjuicios por el cobro indebido de impuestos, cuando el legislador antes la concibió como una acción precisamente para ese tipo de casos, pues propende por la economía procesal, la celeridad y ayuda con el grave problema de congestión que vive la justicia de nuestro país”*.

3.2.- La acción de tutela, radicada con numero 2020-01483-01, fue enviada el 2 de diciembre de 2021 a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y mediante auto de 29 de marzo de 2022³⁰, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres ordenó: *“DÉCIMO OCTAVO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, DEVOLVER el expediente T-8.605.601 al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, para que resuelva la solicitud de nulidad presentada por Efrén de Jesús Henao Henao, en calidad de apoderado de Sandra Liliana Aguirre Sánchez y otros, dentro del expediente de la referencia”*³¹, adjuntando el escrito de impugnación en el que consta la solicitud de nulidad por la indebida notificación de “2.400” terceros interesados en el proceso, presentado por el apoderado de la parte actora el 10 de septiembre de 2020.

II. CONSIDERACIONES

El despacho encuentra que la solicitud de nulidad presentada por el accionante el 10 de septiembre de 2020 fue resuelta debidamente por este Despacho mediante auto proferido el 30 de septiembre de la misma anualidad, en el que se dispuso a declarar la nulidad de todo lo actuado hasta la expedición del auto admisorio del 30 de abril de 2020, ante la falta de notificación de los 2.635 terceros con interés en el proceso de tutela.

En cumplimiento de lo anterior, el 21 de octubre de 2020, el *A quo* ordenó a la Secretaría General del Consejo de Estado notificar a los terceros con interés tal como se dispuso en auto admisorio del 30 de abril de 2020, y consecuentemente, el 14 de enero de 2021, pidió informe detallado sobre las gestiones surtidas al respecto. El anterior requerimiento fue respondido mediante oficio de 26 de marzo de 2021, en el que se informó las diversas actuaciones surtidas por la Secretaría General en aras de procurar la notificación de los 2.635 interesados.

²⁹ Expediente digital, escrito contenido en 3 folios.

³⁰ Visible en el expediente digital.

³¹ El 25 de mayo de 2022 fue recibido el expediente en esta Corporación.

Con todo, tras surtirse nuevamente el proceso de notificación de dichos interesados, se dictó nuevamente sentencia de primera instancia el 7 de mayo de 2021, en la que se negó el amparo constitucional deprecado por el grupo de demandantes, al considerar que no se configuró ninguno de los defectos endilgados a la sentencia de 1 de octubre de 2019, proferida por la Sala Especial de Decisión No. 19 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Decisión que fue recurrida por la parte actora el 2 de julio de 2021, sin que fuera alegada nulidad alguna, decisión que posteriormente fue confirmada por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 11 de octubre de 2021.

De lo anterior, se colige que, la solicitud de nulidad presentada por el apoderado de los demandantes el 10 de septiembre de 2020 fue debidamente atendida por esta instancia judicial, con lo cual, se entiende cumplida la orden dada por la Corte Constitucional en el ordinal No. 18 de la parte resolutive del auto de 29 de marzo de 2022.

En mérito de lo anterior,

III. RESUELVE

PRIMERO: ESTARSE a lo resuelto por este despacho en auto del 30 de septiembre de 2020.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a los interesados por el medio más expedito.

TERCERO: REMITIR a la Corte Constitucional, copia de esta providencia y del auto de 30 de septiembre de 2020 proferido dentro de este expediente.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE³²
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

³² VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia 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>.