CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sala Especial de Decisión Número Catorce

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 6 de diciembre de 2021.

Radicación número:	66001-33-31-003-2008-00410-01
Actor:	William García Ramírez y otros.
Demandado:	Instituto Municipal de Tránsito de Pereira y otro.
Referencia:	Revisión en acción de grupo

Temas: ACCIÓN DE GRUPO – PROCEDENCIA FRENTE A PERJUICIOS DERIVADOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS INDIVIDUALES. Solicitud de devolución de pagos realizados a título de tributo creado por acto administrativo general.

Síntesis del caso: El grupo solicitó que se devolviera lo pagado, durante varios años, a título de derechos de semaforización; tributo que fue creado mediante acto administrativo de carácter general, pero se liquidaba individualmente.

La Sala decide la revisión eventual[1] respecto de la Sentencia del 27 de febrero de 2014, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, que revocó la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado 3 Administrativo del Circuito de Pereira, el 13 de febrero de 2013; declaró patrimonialmente responsable al Instituto Municipal de Tránsito de Pereira y lo condenó a reparar perjuicios causados al grupo demandante.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 36A de la Ley Estatutaria 270 de 1996, introducido por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, del artículo 107 de la Ley 1437 de 2011 y de los artículos 28 y 29 del Acuerdo 80 de 2019, reglamento del Consejo de Estado, la Sala es competente para proferir esta providencia, por haber seleccionado la sentencia de segunda instancia, para su revisión por parte de esta corporación judicial.

Contenido: 1. Antecedentes - 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

[1] La apoderada del Instituto Municipal de Tránsito de Pereira solicitó la revisión eventual (folios 557-593 c. 5) y esta fue aceptada por el Consejo de Estado mediante el Auto del 20 de agosto de 2014 (folios 658-669 c. 5).

Contenido: **1.1.** Posición de la parte demandante – **1.2** Posición de la parte demandada- **1.3** Sentencia de primera instancia. **1.4** Recurso de apelación. **1.5** Sentencia de segunda instancia y **1.6** Selección para revisión por parte del Consejo de Estado.

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 7 de julio de 2008, William García Ramírez, en ejercicio de la **acción de grupo,** prevista en el artículo 88 de la Constitución, presentó demanda contra el Instituto Municipal de Tránsito de Pereira y el Municipio de Pereira, para que dichas entidades sean declaradas solidariamente responsables por el daño consistente en el pago del tributo denominado derechos anuales de semaforización y se condene a reembolsar los dineros pagados por tal concepto. La parte actora formuló las siguientes pretensiones (se trascribe):

> "***1***. *Que se declare administrativa y solidariamente responsables al MUNICIPIO DE PEREIRA y al INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO DE PEREIRA por el DAÑO MATERIAL, que antijurídicamente ocasionaron a los miembros del GRUPO con la FALLA EN EL SERVICIO en la que incurrieron al solicitar la aprobación e implementar el cobro del tributo denominado DERECHOS ANUALES DE SEMAFORIZACIÓN contenidos en el Acuerdo Municipal No. 029 del 30 de julio de 2004, por medio de la cual el Consejo Municipal de la ciudad de Pereira fijó los derechos de cobro por los servicios que presta el Instituto Municipal de Tránsito de Pereira* (…)
>
> ***2***. *Que como consecuencia de la declaración anterior, se ordene al MUNICIPIO DE PEREIRA y al INSTITUTO DE TRÁNSITO DE PEREIRA reintegrar a los miembros del grupo el monto total del dinero que antijurídicamente tuvieron que cancelar* (…)
>
> ***3***. *Que el MUNICIPIO DE PEREIRA y el INSTITUTO DE TRÁNSITO DE PEREIRA deben cancelar intereses comerciales sobre el total del dinero recaudado.*
>
> ***4***. *Que se condene a las demandadas a pagar una suma adicional cuyo monto ascenderá al 0,5% de la indemnización total, la que tendrá por objeto garantizar la publicidad necesaria para que la totalidad o por lo menos, la mayoría de los miembros del grupo, reciban la indemnización que les corresponde.*
>
> ***5***. *Que el monto total de las indemnizaciones más los intereses y la suma adicional para publicidad deben ser entregados por los demandados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin excepción, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo* (…)
>
> ***6***. *Que el Fondo pagará las indemnizaciones individuales de acuerdo a los listados de personas afectadas que allegue el MUNICIPIO DE PEREIRA y el INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSPORTE DE PEREIRA en los que conste el pago por concepto de DERECHOS ANUALES DE SEMAFORIZACIÓN. Es decir, no será necesario presentar el recibo de pago, basta con que esté incluido dentro del listado* (…)
>
> ***7***. (…) *el fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos deberá implementar una estrategia publicitaria de carácter Municipal y Veredal*

dando a conocer el derecho al reintegro del dinero a las personas afectadas. Para ello podrá hacer uso de la suma adicional solicitada (…)

***8**. Que se reconozca a favor del apoderado del grupo demandante la liquidación de los honorarios cuyo monto ascenderá a diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan, por medio de la sentencia, cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente.*

***9**. Los honorarios del abogado serán pagados directamente por el condenado dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.*

***10**. Que se condene en costas a la demandada."*

Como pretensión subsidiaria de la cuarta, solicitó que dicho monto de 0,5% no fuera adicional, sino que hiciera parte de la totalidad de las indemnizaciones, con destino a dar publicidad al derecho a reclamar la indemnización".

2. En la **demanda,** el actor narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes, como fundamento de sus peticiones:

(1) Mediante los numerales 26 y 27 del artículo 1 del Acuerdo municipal 29 de 2004, el Concejo Municipal de Pereira dispuso el cobro por los servicios que presta el Instituto Municipal de Tránsito, a título de derechos de semaforización, en una tarifa de 1,5 SMDLV, para las motocicletas y de 2,5 SMDLV, para los vehículos.

(2) El Acuerdo municipal 29 de 2004 fue declarado nulo, en primera instancia, mediante sentencia del 25 de enero de 2007[2] y, para la fecha de presentación de la acción de grupo, se encontraba pendiente, en el Consejo de Estado, el trámite de la segunda instancia.

(2) Los derechos anuales de semaforización fueron cobrados entre los años 2004 a 2008 y, hasta el 29 de mayo de 2008, los cobros ascendían a $4.170.676.591.

(3) El Instituto Municipal de Tránsito ha experimentado un enriquecimiento sin justa causa, al captar recursos para los cuales carecía de autorización constitucional y legal, debido a la evidente inconstitucionalidad de los derechos anuales de semaforización, al no tratarse de tasas, sino de un impuesto creado municipalmente.

Para el accionante, la acción de grupo resulta procedente porque, aunque se encontraba pendiente el trámite de la segunda instancia de la

[2] Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, Sala de Decisión, Sentencia del 25 de enero de 2007, rad. 66001-23-31-001-2005-00796.

nulidad del Acuerdo 29 de 2004, la demanda no persigue la condena de la responsabilidad del Estado por la nulidad, sino se funda en la excepción de inconstitucionalidad. Asevera que la responsabilidad del Municipio radica en haber presentado el proyecto de acuerdo municipal e, igualmente, debe responder por la actuación del Instituto Municipal de Tránsito, al tratarse de una entidad descentralizada municipal.

1.2 Posición de la parte demandada

3. El Instituto Municipal de Tránsito de Pereira contestó la demanda[3], se opuso a las pretensiones y formuló excepciones: (1) improcedibilidad de la acción de grupo para reparar perjuicios causados al accionante; (2) inepta demanda, pues la nulidad del acto administrativo no está en firme; (3) inepta demanda por indebida integración del contradictorio, ya que quien habría causado el daño es el Concejo Municipal y no se encuentra demandado; (4) inexistencia del perjuicio; (5) falta de requisitos en la demanda, por no haber identificado a los miembros del grupo, ni indica criterios coherentes para hacerlo; (6) pleito pendiente, relativo a la segunda instancia de la nulidad del acto administrativo. Explicó que el Instituto tiene la obligación de realizar los cobros por los trámites que se realizan ante él y dentro de ellos se encuentra el ordenado por el Acuerdo 29 de 2004, por lo que no realizar tales cobros implicaría responsabilidades. Argumentó que el cobro debía seguirse haciendo, ya que la nulidad no se encuentra aún en firme, al no haberse decidido la apelación.

4. El Municipio de Pereira contestó igualmente la demanda[4] y formuló excepciones: (1) indebida escogencia de la acción, porque el accionante debe persistir en la nulidad del acto general o al mecanismo para el reembolso del pago de lo no debido y (2) pleito pendiente, relacionado con la segunda instancia del proceso de nulidad simple. Argumentó que el Concejo Municipal expidió el acuerdo con fundamentos legales y constitucionales y dicho acto administrativo goza aún de presunción de legalidad.

1.3 Sentencia de primera instancia

[3] Folios 97 y siguientes c. 1.
[4] Folios 116 y siguientes c. 1.

5. Luego de suspender el proceso hasta que se fallara la segunda instancia del proceso de nulidad del Acuerdo 29 de 2004[5], el **Juzgado 3 Administrativo del Circuito de Pereira,** mediante Sentencia del 13 de febrero de 2013[6], **negó las pretensiones de la demanda, por considerar que las facturas de cobro de los derechos de semaforización eran actos administrativos de carácter particular que gozan de presunción de legalidad.** Por lo anterior, consideró que la devolución de lo pagado procedía únicamente cuando dichos actos administrativos fueran anulados mediante un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Explicó que la acción de grupo no permite la indemnización de perjuicios, cuando entre el acto administrativo de carácter general y el daño, medien actos administrativos de carácter particular, como ocurre en este caso.

1.4 Recurso de apelación

6. El abogado que representa al grupo consideró que si bien las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho son procedentes, pueden coexistir con acciones indemnizatorias como la de reparación directa o la de grupo. Indicó que la responsabilidad extracontractual puede proceder igualmente por actos administrativos revocados o anulados, pues tales declaraciones reconocen la anomalía administrativa. Sostuvo que sí era posible conceder las pretensiones de la demanda, dado que el acto administrativo que causó el perjuicio ya fue anulado y la declaratoria de nulidad se retrotrae al momento en que nació a la vida jurídica, razón por la que los pagos realizados con fundamento en el acto administrativo carecían de sustento y originaron un daño antijurídico que debía ser indemnizado.

1.5 Sentencia de segunda instancia

7. La Sala de Decisión del **Tribunal Administrativo de Risaralda**, mediante Sentencia del 27 de febrero de 2014[7], **revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declaró patrimonialmente responsable al Instituto Municipal de Tránsito de Pereira, por los daños sufridos por los integrantes del grupo**, al ser sujetos pasivos de los derechos anuales de semaforización. Por lo tanto, dispuso un monto de $6.455.478.480 para los integrantes del

[5] Auto del 6 de mayo de 2009, fundado en el art. 170.2 del CPC. Folios 149-152 c. 1. La segunda instancia fue decidida por la Secc. 1 el 25 de agosto de 2011, exp. 2005-00796-01.
[6] Folios 394-400 c.1 y 401-417
[7] Folios 615-652 c. 5.

grupo que se acogieran al fallo, suma puesta a disposición del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y bajo administración del Defensor del Pueblo.

8. Consideró que la acción de grupo tiene un carácter principal, por lo que no se subordina a la improcedencia de otras acciones y, por ello, puede ser ejercida sin perjuicio de otras acciones, ya que busca únicamente la reparación de los perjuicios causados de manera uniforme a un grupo. Aseguró que la fuente de la indemnización es la nulidad del Acuerdo donde se fijaron los derechos anuales de semaforización y el juez de la acción de grupo goza de competencia para declarar la nulidad de un acto administrativo, con el fin de determinar la responsabilidad del Estado. Argumentó que las liquidaciones de los derechos de semaforización eran actos administrativos individuales que sufrieron de "*decaimiento*", debido a la nulidad del Acuerdo 29 de 2004 "*razón por la cual no son exigibles por parte de las entidades accionadas*" y que se cumplió el requisito de la uniformidad en las condiciones del grupo, porque todos los propietarios de vehículos y motocicletas que pagaron derechos de semaforización lo hicieron en virtud de lo dispuesto por el Acuerdo 29 de 2004 "*siendo ésta la causa originaria del daño*". Indicó que la nulidad de dicho acuerdo tiene efectos retroactivos (*ex tunc*), razón por la cual los pagos que se hubieren efectuado en virtud de tal disposición "*carecen de sustento normativo y originan un daño antijurídico que debe ser indemnizado*". Agregó que, debido a la nulidad del acuerdo, los recaudos fueron injustificados, pero no fueron realizados por el municipio de Pereira, sino por el Instituto Municipal de Tránsito, razón por la que es este ente el responsable. En relación con las víctimas, consideró el Tribunal que su identificación es posible, gracias a la información reportada por el Instituto Municipal de Tránsito, en donde constan los números de placas de los vehículos y de las motos, número de recibo, fecha y los valores que se pagaron por los derechos anuales de semaforización durante los años 2005 a 2008[8], lo que permite condenar a devolver dichas sumas a quienes "*comprueben haber realizado pago por concepto del tributo contemplado en la citada disposición*". Por ello, condenó al Instituto a devolver dichas sumas, debidamente indexadas en un monto de $6.455.478.680. Se estimó, igualmente, una suma adicional para quienes demostraran haber pagado el tributo, pero cuyos automotores no estuvieran relacionados en la lista enviada por el Instituto y se ordenó que

[8] CD-Rom enviado el 17 de agosto de 2012. Folio 122 c. 4.

el monto total fuera puesto a disposición del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, con la aclaración de que si la suma proyectada resulta insuficiente, el juez de primera instancia podría revisarla, por una única vez y si hay excedentes, serían devueltos al Instituto.

1.6 Selección para revisión por parte del Consejo de Estado

9. El Instituto Municipal de Tránsito de Pereira solicitó la selección del asunto y requirió que se modulara la condena en el sentido de que los efectos de la nulidad del Acuerdo 29 de 2004 se predican hacia el futuro. La Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante Auto del 20 de agosto de 2014, decidió seleccionar el presente asunto para su revisión[9]. La decisión se motivó en que la posibilidad de solicitar la reparación de perjuicios causados por un acto administrativo, mediante la acción de grupo, no ha sido pacífica en la jurisprudencia y existen posiciones jurisprudenciales encontradas, sin que exista una providencia judicial que unifique la materia. Advirtió que el hecho de que el asunto haya sido resuelto por el artículo 145 del CPACA no excluye la necesidad de unificar la jurisprudencia, considerando que tal norma no se aplica a asuntos tramitados con anterioridad a su entrada en vigencia. También resaltó que la segunda instancia del presente asunto consideró innecesario declarar la nulidad de los actos particulares, porque respecto de ellos había ocurrido el "*decaimiento del acto administrativo*", a pesar de que la jurisprudencia ha establecido que ello únicamente genera efectos hacia el futuro, ella no comporta un juicio sobre la validez del acto, ni impide la declaratoria de nulidad, por lo que contradijo la jurisprudencia relativa a los efectos del "*decaimiento*" del acto administrativo. Finalmente, advirtió que, aunque la jurisprudencia ha sido uniforme en relación con los efectos de la nulidad del acto administrativo de carácter general son retroactivos, no existe uniformidad en lo que debe entenderse por las situaciones jurídicas particulares consolidadas que, por lo tanto, no se afectan por la nulidad. Puso de presente que la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha sostenido que el vencimiento del término para impugnar los actos administrativos particulares hace que se trate de situaciones jurídicas consolidadas, posición contraria a la expuesta por la Sala de Consulta, según la cual, la nulidad del acto general determina que, a partir de allí, se cuenten los términos de caducidad para controvertir administrativa o

[9] Folios 658-669 c. 5.

jurisdiccionalmente dichos actos administrativos de contenido particular[10]. Advirtió el auto de selección que, a pesar de que los conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil no constituyen jurisprudencia, sí se evidencia que no existe un pronunciamiento jurisprudencial respecto de los efectos de la nulidad del acto administrativo de carácter general, respecto de los actos administrativos de contenido particular, en el contexto de una acción de grupo.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: **2.1**. Exposición del caso y decisiones que se adoptarán. **2.2**. La procedencia de la acción de grupo para reparar perjuicios causados por actos administrativos. **2.3**. El daño antijurídico, la pérdida de fuerza ejecutoria y la excepción de inconstitucionalidad o de ilegalidad. **2.4**. Las situaciones jurídicas consolidadas que no se afectan con la nulidad del acto administrativo de contenido general. **2.5.** La condena en costas.

2.1. Exposición del caso y decisiones que se adoptarán

10. Alegando pertenecer al grupo de las víctimas de un acuerdo municipal que creó el tributo denominado "*derechos de semaforización*", que se cobró durante varios años en el municipio de Pereira, se solicitó, la devolución actualizada de las sumas pagadas por este concepto. Al momento de la presentación de la demanda, el acuerdo municipal había sido declarado nulo, pero se encontraba pendiente la resolución de la apelación. La sentencia de primera instancia constató que la nulidad fue confirmada en segunda instancia, pero negó las pretensiones, al concluir que cada tributo se liquidaba mediante actos administrativos particulares, que debían, por lo tanto, ser demandados en nulidad y restablecimiento del derecho y no mediante una acción de grupo. Por el contrario, la segunda instancia accedió a las pretensiones, luego de sostener que no era necesario anular los actos administrativos particulares, como requisito para proceder a reparar los perjuicios que se causaron al grupo, porque, luego de la nulidad del acto general, los actos particulares habían "decaído".

11. El asunto fue seleccionado para revisión del Consejo de Estado, considerando que, a pesar de la entrada en vigencia del CPACA, era necesario, en primer lugar, unificar la jurisprudencia relacionada con la procedencia de la acción de grupo para reparar perjuicios causados por actos administrativos; en segundo término, examinar la corrección del

[10] Se cita: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 23 de agosto de 2005, exp. 2005-01672.

análisis de la segunda instancia, según la cual, el "decaimiento" de los actos particulares hacía innecesaria su anulación y abría la puerta a la prosperidad de la acción de grupo. Finalmente, el auto de selección consideró que se requería precisar lo que debe entenderse por las situaciones jurídicas consolidadas, que no se afectan con la nulidad del acto administrativo de carácter general.

12. La Sala revocará la sentencia de segunda instancia y, en su lugar, negará las pretensiones de la demanda. Para sustentar la decisión, en primer lugar, (2.2) la Sala unificará la jurisprudencia respecto de la procedencia de la acción de grupo para reparar perjuicios causados por actos administrativos. A continuación, precisará la relación entre (2.3) el daño antijurídico, la pérdida de fuerza ejecutoria y la excepción de inconstitucionalidad o de ilegalidad. Finalmente, se identificarán cuáles son (2.4) las situaciones jurídicas consolidadas que no se afectan con la nulidad del acto administrativo de carácter general y (2.5) se decidirá sobre la condena en costas.

2.2. La procedencia de la acción de grupo para reparar perjuicios causados por actos administrativos

13. Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 existían posiciones diversas en la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la procedencia de la acción de grupo para reparar perjuicios causados por actos administrativos: en un primer momento se recurrió al examen gramatical de la Ley 472 de 1998, (Ley de Acciones Populares y de Grupo, *LAPAG*, en adelante) y, a partir de las referencias normativas a las "*acciones*" y "*actuaciones*" de la administración, se sostuvo que sí resultaba procedente pretender la reparación de los perjuicios derivados de los actos administrativos[11]. Sin embargo, tal posición fue radicalmente modificada[12]. Se argumentó que la acción de grupo era un instrumento netamente resarcitorio y, por lo tanto, no permitía cuestionar la validez de los actos administrativos. De esta manera, no procedería la acción de grupo "*cuando la antijuridicidad del daño que de él provenga dependa directamente de la anulación al acto*"[13]. Sin embargo, al poco tiempo, la

[11] Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 17 de mayo 2001, exp. 2000-0013-01(AG-010).
[12] Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia de13 de marzo de 2003, exp. 2002-4222-01(AG-078).
[13] Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 15 de marzo de 2006, exp. 2005-03496-01.

Sección Tercera del Consejo de Estado revivió la tesis de la procedencia[14], aunque, de nuevo, volvió a confirmar la tesis negativa, que, finalmente, era mayoritaria[15] antes de la entrada en vigencia del CPACA.

14. Ahora bien, más allá del punto de la procedencia o no, en abstracto, de la acción de grupo frente a actos administrativos, la jurisprudencia administrativa también debatió la cuestión a partir de la diferencia entre los actos administrativos de carácter general y los de contenido particular, especialmente, cuando un tributo creado por una norma general, requiere ser liquidado mediante actos administrativos de contenido particular. Al respecto, al fallar una acción de grupo, en el año **2007** se condenó a un municipio a devolver lo pagado durante tres años por los usuarios del servicio, por concepto del impuesto de telefonía básica previsto en un acto administrativo general que fue declarado nulo. Para la sentencia, "*La declaración de nulidad del acto administrativo que sustentaba el impuesto de telefonía urbana configura una falla del servicio de la cual se deriva el daño antijurídico, cuya indemnización se solicita en la demanda*"[16]. En tal oportunidad, no se examinó si las facturas mensuales del servicio de telefonía constituían o no actos administrativos y si ello era relevante para la prosperidad de las pretensiones. Este aspecto sí fue considerado en una decisión de **marzo de 2008**, en la que se negaron las pretensiones en un proceso de acción de grupo que pretendía la devolución de lo pagado por concepto del impuesto de alumbrado público. Allí se advirtió que las facturas individuales, que liquidaron mensualmente el tributo respecto de cada usuario, constituían actos administrativos de contenido particular que, al no haber sido anulados, impedían la prosperidad de las pretensiones[17]. La sentencia precisó que, únicamente, procedía la acción de grupo por perjuicios causados por actos administrativos, en los mismos eventos en los que procedería la acción de reparación directa, por ejemplo, cuando siendo legal el acto, rompe la igualdad frente a las cargas públicas o "*cuando el daño proviene de un acto administrativo de*

[14] Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 22 de febrero de 2007, exp. 2002-01535 (AG) y Secc. 3, Sentencia de 16 de agosto de 2007, Rad. N.° 66001-23-31-000-2004-00832-01 (AG).
[15] Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 5 de marzo de 2008, exp. 2004-00066-01(AG) y Secc. 3, sentencia de 4 de junio 2008, exp. 52001-23-31-000-2004-00145-01(AG).
[16] Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia de 16 de agosto de 2007, Rad. N.° 66001-23-31-000-2004-00832-01 (AG).
[17] "*Así las cosas, la reparación del daño que se afirma causado con el pago de ese tributo, requiere la anulación de los actos administrativos mediante los cuales fue liquidado en relación con cada usuario, porque mientras los actos permanezcan en el mundo jurídico, son legales, firmes y ejecutivos y, por ende, sus efectos son jurídicos y no comprometen la responsabilidad patrimonial del Estado*": Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 6 de marzo de 2008, exp. 2003-01550-01.

carácter general, (…) éste ha sido previamente anulado a través de la acción idónea – nulidad- y entre el daño antijurídico causado y el acto administrativo general no media acto administrativo particular necesario para la concreción del daño"[18] (subrayas agregadas). Esta posición fue reiterada en un fallo de **mayo de 2008**[19].

15. Por el contrario, en **2011** se condenó a reparar los perjuicios a quienes, de manera indebida, se les había liquidado el impuesto de alumbrado público en un municipio. La sentencia consideró que sí existía una causa común de los integrantes del grupo, porque, aunque las facturas de cada usuario constituían actos administrativos de contenido particular, "*existe identidad de situación entre los integrantes del grupo*"[20], ya que, tras aplicar un acuerdo municipal de contenido general y un convenio del municipio con la empresa de servicios públicos, a todos ellos se les habían hecho varios cobros ilegales[21]. Sostuvo que, a diferencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la acción de grupo no era necesario individualizar cada uno de los actos administrativos que liquidaron el tributo[22] y, aunque sí era necesario presentar argumentos para demostrar su invalidez (concepto de la violación), no se requería anular cada uno de dichos actos administrativos para poder ordenar los reembolsos al grupo, ya que bastaba con declarar su ilegalidad general y en abstracto. Consideró, igualmente, que la acción de grupo no había caducado, ya que, al momento de presentar la demanda, se seguía cobrando dicho tributo mes a mes[23]. Así, calculó el monto de la condena a partir de la información suministrada por la empresa de servicios públicos,

[18] Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 6 de marzo de 2008, exp. 2003-01550-01.
[19] Consejo de Estado, Secc. 3, sentencia del 21 de mayo de 2008, exp. 2003-02373-01(AG).
[20] Consejo de Estado, Sub. C, Sentencia del 7 de marzo de 2011, exp. 2003-00650-02(AG).
[21] "(…) *el requisito al que se hace referencia fue acreditado en el proceso, puesto que la causa que los actores identifican como generadora del daño es precisamente las liquidaciones del impuesto público realizadas por ELECTROCOSTA en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 050 de 1990 y del convenio suscrito con el municipio de Montería. Por lo tanto, existe identidad de situación entre los integrantes del grupo*": Consejo de Estado, Sub. C, Sentencia del 7 de marzo de 2011, exp. 2003-00650-02(AG).
[22] "*Por ende, no sería ajustado a la finalidad perseguida por el constituyente en el artículo 88, la exigencia de requisitos como la vía gubernativa o la delimitación exacta de los actos demandados en un caso como en el que nos ocupa en el que, dado el carácter continuo y periódico (cada mes) de la expedición de las facturas en las que se fija el monto exacto del impuesto de alumbrado público, imposibilitaría la reunión del mínimo de personas afectadas (20) que exige el ordenamiento jurídico. A diferencia de lo expuesto, tratándose del requisito del concepto de la violación, éste debe desprenderse del contenido de la demanda, en atención al carácter rogado de la acción de grupo*": Consejo de Estado, Sub. C, Sentencia del 7 de marzo de 2011, exp. 2003-00650-02(AG).
[23] Sin embargo, como en una forma atípica de prescripción concluyó que únicamente "*se tendrá en cuenta para calcular la indemnización lo facturado desde los dos años anteriores a la presentación de la demandada hasta la fecha en que el fallo sea proferido*".

respecto de las sumas globales recaudadas durante el tiempo que estuvo vigente tal impuesto y ordenó que, para acceder al reembolso concreto, bastaba con la presentación ulterior de las facturas, con la constancia de pago.

16. Los casos descritos tienen en común, con el que se encuentra bajo revisión, que mediante la acción de grupo se solicitó la devolución de unos tributos creados por un acto general, pero liquidados mediante actos administrativos de contenido particular. Así, en el presente asunto resulta imprescindible tomar en consideración que el tributo denominado *derechos anuales de semaforización* era liquidado individualmente y tales liquidaciones constituyen actos administrativos de contenido particular, tal como, acertadamente, lo concluyó la sentencia de primera instancia. Ahora bien, a partir de las sentencias descritas, que constituyen precedentes para el presente caso, no es posible extraer una posición jurisprudencial uniforme: lo decidido en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Risaralda se ajusta a las decisiones de 2007 y 2011, al permitir la devolución de los pagos ordenados por distintos actos administrativos de contenido particular, sin requerir su anulación, pero contradice las dos posiciones jurisprudenciales de 2008, según las cuales, la acción de grupo no permite reparar tales perjuicios, porque se requiere la demanda individual y anulación de cada uno de dichos actos particulares, para obtener el restablecimiento del derecho. Tal ausencia de uniformidad jurisprudencial es lo que justifica que se unifique la jurisprudencia respecto de la procedencia de la acción de grupo para reparar perjuicios causados por varios actos administrativos de carácter particular.

17. La Sala considera que la posición que resulta más correcta, a la luz de la teoría general del acto administrativo y de la dogmática de la responsabilidad del Estado es aquella según la cual **la acción de grupo no procede para reparar perjuicios causados por varios actos administrativos de contenido particular**, (tesis enunciada en los fallos precedentes de 2008) y, por ello, será la posición jurisprudencial unificada en la materia, por las razones que se exponen a continuación:

18. La existencia de actos administrativos de contenido particular respecto de cada uno de los que pretenden integrar un grupo evidencia que no se reúne el requisito de la uniformidad de condiciones: Los artículos 3 y 46 de

la LAPAG, con redacciones idénticas, definen la acción de grupo como un mecanismo para reparar perjuicios a un número plural o conjunto de personas "*que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas*". Se trata del presupuesto de comunidad o identidad de causa, necesario para que, desde un punto de vista jurídico, sea posible constatar la existencia de un grupo que, por razones de economía procesal y efectividad en el acceso a la administración de justicia, tramitan sus pretensiones de manera conjunta[24]. Tal requisito implica que los perjuicios causados a cada uno de los miembros del grupo provengan de una causa común que los coligue[25]. A pesar de las dificultades del estudio de la teoría de la causalidad, la jurisprudencia administrativa coincide en que su examen debe realizarse a partir de la teoría de la causa eficiente o causalidad adecuada, que diferencia entre los *antecedentes* del daño y su *causa* y, en tal medida, da un trato diverso a ambos conceptos. Ello resulta imprescindible, igualmente, para el análisis de daños causados por actos administrativos, de la siguiente manera: (1) un mismo acto administrativo de carácter general puede ser la causa adecuada o directa de daños a un número plural de personas, a condición de que, sus efectos sean directos, es decir, no existan actos intermedios. En materia tributaria, se trata de los eventos en los cuales el tributo no requiere liquidación, sino una actuación directa del contribuyente a través de una declaración o del simple pago. (2) un mismo acto administrativo de carácter particular puede ser la causa adecuada o directa de daños a un número plural de personas[26], por ejemplo, aquel que ordena el desalojo de un lugar ocupado por varios. (3) Cuando el acto general requiere ser concretado, a través de actos administrativos de contenido particular, como es el caso de las liquidaciones individuales de los tributos, son éstas las que constituyen la causa adecuada de los daños y, el acto general, pasa a ser un antecedente. Únicamente en los dos primeros casos existe, entonces, la

[24] "*En concreto, las acciones de grupo tienen las siguientes características:* (…) *El elemento común es la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica una actuación judicial conjunta de los afectados* (…)": Corte Constitucional, Sentencia C-215/99.
[25] "*La acción de grupo pretende reparar el daño ocasionado a unas personas que hacen parte de un grupo, en la medida en que todas esas personas fueron afectadas por un* ***daño originado en circunstancias comunes****, que ameritan un tratamiento procesal unitario*" (negrillas no originales): Corte Constitucional, Sentencia C-569/04.
[26] Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. B, Sentencia del 29 de septiembre de 2015, exp. 2000-09014-05(AG). En este caso, existía el grupo de víctimas de dos actos administrativos con contenido particular: la orden de capitalización del Banco Granahorrar, emitida por la Superintendencia Bancaria y la orden de reducción del valor nominal de las acciones del banco, proferida por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFÍN.

comunidad o identidad de causa que permite tramitar una acción de grupo ya que, en el último, en el que cada sujeto es destinatario de un acto administrativo de contenido particular, la individualidad jurídica de cada uno de dichos actos jurídicos[27] y su presunción de legalidad impiden que, su aglomeración conforme un grupo con comunidad de causa. Es por ello que la oportunidad para cuestionar administrativa o judicialmente cada uno de tales actos corre separadamente, a partir de la fecha concreta de su notificación o comunicación. Para la jurisprudencia, el incumplimiento del presupuesto de comunidad de causa entre quienes pretenden integrar el grupo significa la ausencia de legitimación en la causa para incoar una acción de grupo[28].

19. Los daños causados por sendos actos administrativos de contenido particular no anulados son jurídicos: A la luz del artículo 90 de la Constitución el Estado sólo se encuentra en el deber de reparar los daños antijurídicos, es decir, aquellos que no encuentren respaldo o justificación en el ordenamiento jurídico o que, de alguna manera, lo contraríen. En lo que concierne a los actos administrativos, su presunción de legalidad significa que, en principio, los daños que produce su ejecución o sus efectos son jurídicos y, por lo tanto, no generan el deber de repararlos, salvo en tres eventos: (1) cuando, sin necesidad de anularlos, se concluye que legítimamente se rompió la igualdad frente a las cargas públicas; (2) cuando la administración, mediante un segundo acto administrativo, reconoce la antijuridicidad del primero, al revocarlo de manera directa por violación de la Constitución o de la ley y (3) cuando son anulados. En este último caso, la anulación judicial del acto administrativo desvirtúa la presunción de legalidad y, por lo tanto, transforma el daño jurídico en antijurídico, por lo que abre la puerta a la reparación de los perjuicios. Así que, cuando la acción de grupo se funda causalmente en actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, porque no han sido anulados, que no configuran un daño especial ni han sido revocados por antijurídicos, los daños que pudieron haber generado son jurídicos y, por lo

[27] La existencia y vicisitudes de cada uno de los actos administrativos de contenido particular son autónomas: la revocatoria directa, la nulidad y la pérdida de fuerza ejecutoria de uno de ellos no genera, por sí sola, inexistencia, invalidez o ineficacia en los otros.

[28] "*La ley 472 de 1998 exige como requisito de procedibilidad que el grupo que hace uso de la acción reúna condiciones uniformes respecto de la causa del daño y de los elementos que configuran la responsabilidad* (…) *Requisito de acreditación de legitimidad procesal por activa, coherente del todo con la naturaleza plural del mecanismo procesal*": Consejo de Estado, Sub. C, Sentencia del 7 de marzo de 2011, exp. 2003-00650-02(AG).

tanto, no exigen reparación. Para transformar los daños causados por actos administrativos de jurídicos en antijurídicos, no basta con la declaración judicial de su ilegalidad, como equivocadamente lo concluyó la sentencia citada de 2011, ya que únicamente la nulidad es la que suprime la presunción de legalidad.

20. En consideración de las anteriores razones, la Sala unifica la jurisprudencia a partir de la siguiente regla: la acción de grupo no procede para reparar perjuicios causados por varios actos administrativos individuales, al no cumplirse el requisito de comunidad de causa o de existencia jurídica del grupo y, por lo tanto, la reparación de los perjuicios causados por cada uno de tales actos administrativos debe intentarse separadamente, mediante los correspondientes procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

21. La aplicación de esta regla al caso revisado implica necesariamente revocar la sentencia de segunda instancia, que ordenó la devolución de los pagos realizados a título de derechos anuales de semaforización, sin tener en cuenta que se trataba de un tributo que, anualmente, se liquidaba de manera individual, mediante actos administrativos de contenido particular[29] que, dependiendo de su ejecutoria, eran susceptibles de haber sido demandados mediante acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. La sentencia desconoció, entonces, que (1) no existía el grupo alegado, ante la ausencia de comunidad de causa de los perjuicios. Igualmente, al considerar que la causa común era el acto administrativo de carácter general que creó el tributo, (2) aplicó la teoría de la equivalencia de las condiciones y, por lo tanto, equiparó indebidamente dicho antecedente a las verdaderas causas adecuadas[30], ya que se trataba de un tributo que se liquidaba mediante actos individuales. También, sin anular cada uno de los actos administrativos concretos que causaron perjuicios a los integrantes del grupo, la sentencia de segunda instancia (3) ordenó reparar daños jurídicos, por lo que violó el artículo 90 de la Constitución[31]. Además, al conceder las pretensiones de la acción de grupo (4) desconoció los términos de caducidad de las

[29] "(…) *la factura tiene una naturaleza compleja porque ostenta conjuntamente las calidades de cuenta de cobro, título ejecutivo y acto administrativo*": Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. C, Sentencia del 7 de marzo de 2011 exp. 2003-00650-02(AG).
[30] Llama la atención que la sentencia utilizara la expresión "*causa originaria*", para referirse al acuerdo municipal, porque ella es cercana a la de "*conditio sine qua non*".
[31] Respecto del deber de examinar la antijuridicidad del daño: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, Sentencia del 4 de diciembre de 2018, exp. 2007-00107-01(AG)REV.

acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que podían haberse interpuesto, año tras año, respecto de los actos administrativos en cuestión[32].

22. Igualmente, debe advertirse que, independientemente de la inexistencia del grupo en el caso de pluralidad de actos administrativos de contenido particular, el asunto bajo revisión es anterior a vigencia del CPACA y, como lo determinó un fallo de **2015**, la jurisprudencia en vigencia del CCA no permitía la anulación de actos administrativos mediante la acción de grupo[33], entre otras razones, por la falta de una autorización legislativa expresa. La atribución legal de competencia ocurrió con la vigencia del CPACA que, en su artículo 145, dispuso que "*Cuando **un** acto administrativo **de carácter particular** afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio*"[34]. También previó en el artículo 164 que "*si el daño causado al grupo proviene de **un** acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto* administrativo"[35]. Aunque estas normas no resultan aplicables al presente caso, resalta la Sala que son coincidentes con la regla que se unifica, ya que únicamente permiten la procedencia de la acción de grupo respecto de un acto administrativo de contenido particular, mas no respecto de varios actos administrativos, porque no existiría comunidad de causa.

2.3. El daño antijurídico, la excepción de inconstitucionalidad o de ilegalidad y la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo

[32] Considerando exclusivamente la situación del demandante que representó al grupo, se observa que aportó facturas de dicho tributo respecto de dos vehículos. Así, respecto del vehículo de placas PET 403, anexó una factura pagada el 4 de abril de 2005, sin fecha de expedición (folio 5 c. 1) y, respecto del año 2006, fue pagada el 26 de enero de 2006 (folio 6 c 1). Por su parte, la demanda fue presentada el 17 de julio de 2008 cuando, a todas luces, le había caducado la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar tales los actos administrativos por los que reclamó la devolución.
[33] Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. B, Sentencia del 29 de septiembre de 2015, exp. 2000-09014-05(AG).
[34] Inciso 2 del artículo 145 del CPACA.
[35] Literal h, numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

23. La demanda del presunto grupo de quienes pagaron, durante varios años, los derechos de semaforización en la ciudad de Pereira, solicitó que la reparación fuera ordenada, mediante la declaratoria previa de la excepción de inconstitucionalidad y de ilegalidad del acuerdo municipal que creó el tributo. Reconoció el escrito que, aunque el acuerdo municipal ya había sido anulado en primera instancia, estaba pendiente de resolverse la apelación. El juzgado de primera instancia no resolvió respecto de tal solicitud, ya que suspendió el proceso en la espera de que se fallara la segunda instancia que, finalmente, confirmó la nulidad. Por su parte, el tribunal que falló la segunda instancia accedió a las pretensiones de reparación, tras argumentar que, para ello, no se requería anular los actos administrativos que liquidaron el tributo, ya que éstos habían "decaído" como consecuencia de la nulidad del acto general en que se fundaban. Debido a lo anterior, la Sala precisará que (1) la declaratoria de la excepción de inconstitucionalidad o de ilegalidad no permite la reparación de los perjuicios causados por un acto administrativo y (2) la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos no transforma en antijurídicos los daños que hubieren causado y, por ello, tampoco permite la reparación de los perjuicios, por lo que se explica a continuación:

24. La excepción de un acto administrativo no lo priva de la presunción de legalidad y, por lo tanto, no convierte en antijurídico el daño causado: La potestad judicial de inaplicar, con efectos relativos (*inter partes*) un acto administrativo, debido a su inconstitucionalidad o a su ilegalidad no equivale a su anulación. La declaratoria de la excepción impide que éste produzca efectos respecto las partes del proceso, por lo que, a partir de la teoría del negocio jurídico, se trata de un evento de ineficacia, mas no de invalidez. Ello explica que al inaplicar el acto administrativo no se desvirtúa la presunción de legalidad la que, únicamente desaparece con la declaratoria de nulidad y es por ello que permite la reparación de los perjuicios causados. Ahora bien, si en gracia de discusión se hubiera accedido a la solicitud de inaplicar el acto administrativo que creó el tributo, en todo caso, como se explicó, los daños no serían antijurídicos, considerando que fueron imputables a los actos administrativos que liquidaron los derechos anuales de semaforización.

25. La pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos no convierte en antijurídicos los daños causados por estos: En el derecho administrativo colombiano se previó la figura de la pérdida de la fuerza

ejecutoria – pérdida de obligatoriedad – como un fenómeno que impide que, hacia el futuro, los actos administrativos que la han sufrido puedan ser ejecutados o continuar surtiendo efectos. Es decir que se trata, igualmente, de una eventualidad o vicisitud en la vida del acto administrativo que lo lesiona en su eficacia, pero no lo afecta en su existencia[36], ni lo priva de la presunción de legalidad, lo que explica que, de acuerdo con la jurisprudencia, la pérdida de fuerza ejecutoria no impida el desarrollo del proceso de nulidad contra el acto ineficaz, declarar su nulidad y ordenar el restablecimiento del derecho[37]. En otras palabras, en el derecho colombiano la nulidad del acto general no provoca la nulidad automática, por consecuencia, de los actos particulares proferidos en desarrollo del anulado[38]. Igualmente, la pérdida de fuerza ejecutoria surte efectos hacia el futuro, por lo que, de haberse ejecutado el acto administrativo el acaecimiento de alguna de las hipótesis de ineficacia no conlleva, por sí solo, a retrotraer los efectos ya producidos y amparados por la presunción de legalidad.

26. Se reitera, entonces, que únicamente la anulación del acto administrativo desvirtúa la presunción de legalidad[39] y permite la reparación de los perjuicios cuya antijuridicidad dependa de la invalidez del acto. Es decir que erró la segunda instancia al concluir que era posible ordenar el reembolso de las sumas pagadas por el tributo, porque los actos particulares habían perdido fuerza ejecutoria. En realidad, lo único que generaba, en tal caso, la pérdida de fuerza ejecutoria, era la imposibilidad de ejecutarlos, por ejemplo, mediante procedimientos administrativos de cobro coactivo, pero lo ya pagado gozaba de presunción de legalidad.

---

[36] Es por lo anterior que resulta imprecisa la expresión "*decaimiento*", carente de fundamento legal y que es definida como un fenómeno de extinción del acto administrativo, es decir, que generaría inexistencia: "*El decaimiento del acto administrativo es, pues, una suerte de "extinción" de la decisión administrativa*": Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veinticuatro Especial de Decisión, Sentencia del 2 de julio de 2021, exp. 2020-04467-00 y 2020-04468-00.
[37] Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 15 de julio de 2021, exp. 2012-00323-00.
[38] "*la anulación del acto de naturaleza general no conlleva per se 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*": Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, Sentencia del 4 de diciembre de 2018, exp. 2007-00107-01(AG)REV.
[39] "*solo el fallo de nulidad, al producir efectos ex tunc, desvirtuaría la presunción de legalidad que los acompañó mientras produjeron efectos*": Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 28 de mayo de 2021, exp. 2017-00353-00.

2.4. Las situaciones jurídicas consolidadas que no se afectan con la nulidad del acto administrativo

27. La sentencia del Tribunal Administrativo de Risaralda que se revocará consideró que los efectos de la nulidad del acuerdo municipal que creó el tributo denominado derechos anuales de semaforización fueron retroactivos, por lo que, debía ordenarse la devolución de los pagos realizados con fundamento en tal acto administrativo. Sin embargo, tal razonamiento olvida que, de acuerdo con la jurisprudencia administrativa, los accionantes hubieran debido acudir, previamente, al procedimiento administrativo previsto para la devolución de los pagos de lo no debido (mismo procedimiento de devolución de saldos a favor).

28. Aunque la nulidad del acto administrativo impersonal y abstracto produce efectos generales e inmediatos y, en principio, implica retrotraer los efectos que produjo, como si este no hubiera existido jamás (efecto *ex tunc* o desde ese entonces), tal **retroactividad únicamente se predica de las situaciones jurídicas aún no consolidadas**. Las situaciones jurídicas no consolidadas son las que, al momento de proferir la sentencia de nulidad, son todavía susceptibles de ser controvertidas por las vías administrativa o judicial, porque la oportunidad para activar los mecanismos no ha vencido, o porque dichos procedimientos o procesos se encuentran en espera de resolución. Así, ha reconocido la jurisprudencia administrativa que la nulidad del acto general creador del tributo otorga fundamento a las solicitudes de devolución del pago de lo no debido[40], incluso si se trata de tributos liquidados mediante actos particulares, al existir una vía para impugnar dichos pagos con el argumento de la nulidad del acto general[41].

---

[40] "*Se señala, que el pago de lo no debido se configura cuando se hayan efectuado pagos con cargo a alguna autoridad administrativa, o cuando el pago se ha efectuado sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento. Por tanto, para que un pago en materia de impuestos se pueda catalogar como de lo no debido, se requiere: 1) Haber realizado el pago. 2) Ausencia de causa legal para pagar. 3) Error de hecho o de Derecho de quien hizo el pago. 4) Ausencia de obligación que permita a la administración Retener lo pagado*": Consejo de Estado, Secc. 4, Sentencia del 13 de diciembre de 2017, exp. 2015-00047-01.

[41] "(…) *cuando se declara la nulidad de un acuerdo municipal que reglamenta un tributo local, el monto pagado durante su vigencia pierde su fundamento legal y, por lo tanto, deviene en un pago de lo no debido. En estos eventos, el contribuyente tiene derecho a obtener la devolución de lo pagado, siempre que lo haga dentro del plazo* (…) *Así, mientras dicho plazo -el de prescripción de la acción ejecutiva- no haya finalizado, el contribuyente puede pedir la restitución de las sumas pagadas por concepto de obligaciones tributarias improcedentes. Lo anterior significa que durante ese término, no puede hablarse de la existencia de una situación jurídica consolidada en relación con el pago, en tanto esta solo se configura cuando el contribuyente ha perdido la oportunidad de exigir el reintegro del dinero*": Consejo de Estado, Secc. 4, Sentencia del 25 de febrero

Ahora bien, únicamente es posible reclamar la devolución administrativa respecto de pagos realizados dentro de los cinco años anteriores a la anulación del acto general[42] o que, siendo anteriores, los procedimientos administrativos o los procesos judiciales en los que se reclama la devolución no han sido aún resueltos. Así las cosas, los pagos realizados más allá de tal período o cuya reclamación fue definitivamente resuelta antes de la sentencia de nulidad se consideran situaciones jurídicas consolidadas que no resultan afectadas por la nulidad del acto administrativo general creador del tributo. En otras palabras, la nulidad del acto creador del tributo conduce a que pierdan título jurídico los pagos realizados respecto de los cuales no ha expirado el término legal para reclamar administrativamente el pago de lo no debido[43] y la ausencia de tal reclamación administrativa hace perder certeza al daño, ante la posibilidad de retrotraerlo administrativamente[44].

29. Finalmente, en el auto de selección para revisión se sostuvo que se requería un pronunciamiento acerca de los efectos de la nulidad del acto general, respecto del conteo de los términos para solicitar administrativamente el reembolso del pago de lo no debido y de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de contenido particular, expedidos con fundamento en el acto general anulado. Se indicó que existía un concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado según el cual el término para reclamar la devolución debería contarse desde la sentencia de nulidad del acto general, pues sólo desde allí se tiene certeza del carácter indebido del pago. Al respecto, precisa la Sala que la nulidad del acto administrativo de carácter general no tiene la virtud de reabrir o revivir los términos administrativos o judiciales[45]. Así, en lo que respecta a los términos para

---

de 2021, exp. 2012-00349-01, respecto de la devolución de pagos por impuesto de alumbrado público. Esta sentencia reitera la de la Secc. 4, Sentencia del 20 de mayo de 2021, exp. 2017-00574-01.

[42] La devolución o compensación por pagos de lo no debido debe solicitarse dentro del término de prescripción de la acción ejecutiva contenida en el artículo 2536 del Código Civil, esto es, dentro de un plazo de 5 años (artículos 11 y 21 del Decreto 1000 de 8 de abril de 1997 y 11 y 16 del Decreto 2277 de 6 de noviembre de 2012).

[43] En un caso en el que se anuló una ordenanza departamental y un decreto de gobernador que crearon, sin competencia, un tributo que se declaraba sin liquidación individual, concluyó la Sección Cuarta del Consejo de Estado que había pago de lo no debido, respecto de las sumas frente a las cuales no había expirado el término para solicitar administrativamente la devolución: Consejo de Estado, Secc. 4, Sentencia del 8 de febrero de 2018, exp. 2013-00744-01.

[44] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, Sentencia del 4 de diciembre de 2018, exp. 2007-00107-01(AG)REV.

[45] "*La declaratoria de nulidad de un acto administrativo general si bien como ya se vio tiene efectos retroactivos, no implica que se afecten los actos particulares que se hayan*

demandar la nulidad y restablecimiento del derecho de cada uno de los actos administrativos de contenido particular que liquidaron el tributo, la nulidad del acto administrativo general no constituye un "hecho nuevo" que permita revivir los términos de caducidad de las acciones para controvertir los actos administrativos particulares. En efecto, los términos de caducidad son determinaciones de orden público que constituyen cargas legales para que las personas accedan a la administración de justicia. Es la ley la que dispone tanto su término, como el momento del inicio del conteo, como efectivamente ocurre en lo que concierne a la nulidad y restablecimiento del derecho, ya que el artículo 136.2 del CCA (equivalente al artículo 164.2 lit. d) del CPACA) previó que la demanda deberá promoverse dentro de los cuatro meses siguientes "*contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso*". Así, a diferencia de lo que ocurre en la acción de tutela, mecanismo informal en el que no existe un término legal de caducidad, sino una exigencia de valoración caso a caso denominada inmediatez, a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no le es predicable la teoría del hecho nuevo porque el juez no cuenta con tal margen de apreciación caso a caso, sino con un término legal de caducidad claramente determinado. Lo anterior, sin perjuicio de los casos excepcionales en los que la Corte Constitucional ha dispuesto la reapertura de los términos de caducidad de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, tras declarar un estado de cosas inconstitucional[46] algo que, en todo caso, no confiere al juez de lo contencioso administrativo la potestad de hacerlo por sí mismo.

30. Por otra parte, en lo que respecta a la reclamación administrativa para obtener el reembolso del pago de lo no debido, si bien es cierto que esta únicamente adquiere fundamento con la anulación del acto general, ello no significa que la fecha del pago, como momento a partir del cual se cuenta la oportunidad para reclamar, sea posterior. En otras palabras, aunque es la nulidad la que convierte en indebido el pago, es la fecha en la que se realizó la que determina el término para reclamar su

expedido con base en la norma anulada, si de otro lado se han utilizado los medios jurídicos para controvertir la decisión y se ha resuelto sobre ella o simplemente porque se han vencido los plazos para su impugnación con anterioridad a la fecha del fallo, pues éste no tiene como consecuencia revivir términos que otras disposiciones consagran para su discusión administrativa o jurisdiccional o para que el acto quede en firme": Consejo de Estado, Secc. 4, Sentencia del 5 de mayo de 2003, exp. 12248.

[46] Por ejemplo, en el caso del estado de cosas inconstitucionalidad respecto de la población desplazada: Corte Constitucional, Sentencia SU-254/13.

devolución[47]. Además, si se aceptara que la sentencia de nulidad determina el inicio del plazo para reclamar, en el caso de tributos liquidados mediante actos administrativos particulares, se desconocería que la posibilidad jurídica de demandar la nulidad y el restablecimiento del derecho se encontraba abierta a partir de la publicidad de cada uno de dichos actos y la prosperidad de las pretensiones no dependía, de manera alguna, de la nulidad del acto general, ya que, bastaba con demostrar la invalidez del acto general y no aplicarlo al caso concreto (excepción de inconstitucionalidad o de ilegalidad) para que pudiera procederse a anular el acto particular y, por consiguiente, a restablecer el derecho. Una interpretación contraria permitiría, entonces, que la nulidad del acto general afectara el principio de seguridad jurídica, al predicar sus efectos de situaciones jurídicas ya incontrovertibles, por la expiración de la oportunidad para la reclamación administrativa y por la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

31. Los obligados al pago de tributos liquidados mediante actos administrativos de contenido particular tienen a su disposición dos vías para obtener la devolución de lo pagado: la vía judicial que implica demandar, dentro de los cuatro meses siguientes, el acto administrativo de contenido particular que liquidó el tributo o la vía mixta en la que, luego de obtener la nulidad del acto de contenido general, creador del tributo, se procede a realizar la solicitud administrativa de devolución del pago de lo no debido pero, en este caso, únicamente se podría obtener el reembolso de lo pagado dentro de los cinco años anteriores a la ejecutoria de la sentencia de nulidad ya que, lo pagado con anterioridad ya es incuestionable administrativa y judicialmente. Igualmente, en caso de que la administración niegue la devolución, el mecanismo idóneo para controvertir tal decisión es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Conclusión

32. La acción de grupo no procede para reparar perjuicios causados por varios actos administrativos individuales, al no cumplirse el requisito de comunidad de causa o de existencia jurídica del grupo y, por lo tanto, la

[47] El término de prescripción "*se contabiliza desde la realización del pago, pues es desde ese momento que se puede hablar de la existencia de un pago de lo no debido, y en consecuencia, que se configura la obligación para la administración, de reintegrar esos recursos*": Consejo de Estado, Sentencia del 3 de julio de 2020, exp. 2013-01576-01.

reparación de los perjuicios causados por cada uno de tales actos administrativos debe intentarse separadamente, mediante los correspondientes procesos de nulidad y restablecimiento del derecho. Igualmente, a continuación del fallo que anuló el acto administrativo de carácter general, es posible acudir a la solicitud administrativa de devolución del pago de lo no debido, pero únicamente respecto de lo cancelado dentro de los cinco años anteriores a la ejecutoria de la sentencia de nulidad, al tratarse de situaciones jurídicas no consolidadas, en cuanto son susceptibles aún de ser controvertidas ante la administración.

33. Debido a lo anterior, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a través de la Sala Especial de Decisión número Catorce, revocará la sentencia de segunda instancia proferida dentro del presente proceso por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda el 27 de febrero de 2014, a través de la cual revocó la sentencia de primera instancia y declaró patrimonialmente responsable al Instituto Municipal de Tránsito de Pereira, por los daños sufridos por los integrantes del presunto grupo. En su lugar, confirmará la sentencia de primera instancia proferida el 13 de febrero de 2013 por el Juzgado 3º Administrativo del Circuito de Pereira, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda. No prospera la pretensión subsidiaria de la demanda en la que se solicitó que el porcentaje de la condena destinado a informar respecto del derecho a reclamar la indemnización se descontara del monto global reconocido, considerando que ella dependía de la prosperidad de la condena a la entidad pública demandada.

34. Sin embargo, en aplicación del principio constitucional de seguridad jurídica, la Sala no ordenará la restitución de los dineros efectivamente reembolsados a quienes resultaron beneficiados con la condena proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, considerando que, como quedó evidenciado, la sentencia del Tribunal se ajustaba a una de las posiciones jurisprudenciales existentes en el Consejo de Estado respecto de la procedencia de la acción de grupo para reparar perjuicios causados por varios actos administrativos de contenido particular. Por lo anterior, la posición jurisprudencial que se unifica en la presente sentencia surtirá efectos prospectivos, es decir, respecto de los casos futuros. Sin embargo, advertirá que, de haber a la fecha de notificación de esta sentencia remanentes no reclamados respecto de la suma global destinada a las

indemnizaciones, deben ser devueltos a la entidad pública condenada.

2.5. Sobre la condena en costas

35. No existen elementos de juicio que permitan concluir que el accionante actuó de mala fe o de manera temeraria. Por ello, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de acuerdo con los artículos 38 de la Ley 472 de 1994 y 171 del Código Contencioso Administrativo.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial De Decisión Número Catorce del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: UNIFICAR la jurisprudencia a partir de la siguiente regla: la acción de grupo no procede para reparar perjuicios causados por varios actos administrativos individuales, al no cumplirse el requisito de comunidad de causa o de existencia jurídica del grupo y, por lo tanto, la reparación de los perjuicios causados por cada uno de tales actos administrativos debe intentarse separadamente, mediante los correspondientes procesos de nulidad y restablecimiento del derecho

SEGUNDO: REVOCAR la Sentencia de segunda instancia proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda el 27 de febrero de 2014, a través de la cual revocó la sentencia de primera instancia y declaró patrimonialmente responsable al Instituto Municipal de Tránsito de Pereira, por los daños sufridos por los integrantes del grupo. En su lugar, **CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida el 13 de febrero de 2013 por el Juzgado 3º Administrativo del Circuito de Pereira, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

TERCERO: DISPONER que, en caso de haberse cumplido la sentencia de segunda instancia, los pagos realizados no serán objeto de reembolso, pero si existen remanentes respecto de la suma global de la condena, deberán ser devueltos a la entidad pública condenada.

CUARTO: NO CONDENAR en costas.

QUINTO: por Secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente a la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
ROCÍO ARAUJO OÑATE

Firmado electrónicamente
MILTON CHAVES GARCÍA
-salvamento parcial de voto-

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA

Firmado electrónicamente
NUBIA MARGOTH PEÑA

Firmado electrónicamente
RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS