COMUNICADO 52

27 de noviembre de 2024

Sentencia SU-499 de 2024
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo
Expediente: T-10.165.667

Corte deja sin efectos decisión judicial que ordenaba a la Universidad de Cartagena devolver a Ecopetrol lo pagado por concepto de estampilla

1. Antecedentes

El 13 de febrero de 2013, Ecopetrol presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos mediante los cuales la Universidad de Cartagena negó la devolución de los dineros que dicha empresa le había pagado por concepto de la estampilla *Universidad de Cartagena*. Estos pagos habían sido realizados por Ecopetrol a favor de la institución universitaria en cumplimiento de la sentencia del 12 de marzo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual se resolvió la demanda de cumplimiento que la institución presentó en contra de Ecopetrol. En dicha providencia se ordenó a esta "dar cumplimiento a los artículos 1, 6, y al parágrafo del artículo 7 de la Ley 334 de 1996, así como al artículo 8 de la Ordenanza 0012 de 1997", y, en consecuencia, pagar a la universidad los dineros recaudados o que debieron ser recaudados conforme a dichas disposiciones.

En la primera instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia de mayo 29 de 2020, resolvió: *(i)* declarar la nulidad de los actos administrativos demandados; *(ii)* ordenar a la Universidad de Cartagena devolver los pagos efectuados por Ecopetrol, y *(iii)* reconocer el pago de intereses corrientes sobre las sumas pagadas por Ecopetrol hasta la ejecutoria de la sentencia y los intereses moratorios a partir el día siguiente a la ejecutoria de la decisión.

En segunda instancia, mediante sentencia de mayo 11 de 2023, la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la decisión. En particular, respecto del fenómeno de la cosa juzgada –una de las excepciones previas y de mérito propuestas por la Universidad de Cartagena–, indicó que esta no se había configurado. Para justificar esta inferencia afirmó que "no existe identidad de objeto, toda vez que el proceso relacionado con la acción de cumplimiento tenía como fin el acatamiento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico frente a la Estampilla Universidad

de Cartagena" y en "el caso bajo examen, el objeto de la pretensión es la nulidad de los actos que negaron la solicitud de devolución de las sumas pagadas indebidamente por concepto de estampilla".

La Universidad de Cartagena presentó demanda de tutela en contra de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por considerar que la providencia en cita había vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso efectivo a la administración de justicia, confianza legítima, seguridad jurídica, defensa e igualdad. Según indicó, la decisión incurrió en los siguientes defectos: *(i)* error inducido, por la omisión de incorporar al expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, el expediente íntegro del proceso de cumplimiento; *(ii)* defecto fáctico, por la falta de valoración de los medios de prueba que obraban en este último expediente, y *(iii)* defecto sustantivo, por desconocimiento de los efectos de cosa juzgada de la decisión en el proceso de cumplimiento y en decisiones de tutela previas, por la vulneración de las normas constitucionales y los precedentes jurisprudenciales relacionados con el acatamiento de los fallos y decisiones judiciales y, además, por el desconocimiento del principio de confianza legítima, al dejar sin efecto decisiones judiciales ya ejecutoriadas.

En el proceso de tutela, en primera instancia, la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado, declaró improcedente la solicitud de tutela por considerar que carecía de relevancia constitucional. En segunda instancia, la Sección Quinta del Consejo de Estado revocó la providencia y, en su lugar, negó el amparo, al considerar que no se habían vulnerado los derechos fundamentales alegados y que la decisión no adolecía de un defecto fáctico, ya que la autoridad judicial tenía conocimiento de los antecedentes del caso y que una mera discrepancia en la valoración de las pruebas no era suficiente para configurar tal defecto.

2. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró acreditados los requisitos genéricos de procedibilidad de la tutela contra sentencias de una alta corte. Al valorar la relevancia constitucional del caso, precisó que guardaba relación con la aplicación de normas de rango superior, como la garantía del debido proceso por una indebida valoración probatoria y la posible configuración del fenómeno de la cosa juzgada, por la existencia de decisiones ejecutoriadas que, presuntamente,

habrían dado lugar al pago por parte de Ecopetrol S.A. y a favor de la Universidad de Cartagena.

La Corte encontró acreditados los tres defectos, por las siguientes razones:

En primer lugar, concluyó que la sentencia cuestionada adolecía de un defecto fáctico, dado que no se realizó una valoración completa e integral de los medios de prueba relacionados con la acción de cumplimiento que fueron allegados en el trámite de segunda instancia, los cuales resultaban fundamentales para evaluar la posible configuración del fenómeno de la cosa juzgada y establecer la procedencia o no del pago de lo no debido.

En segundo lugar, evidenció que la sentencia también adolecía de un defecto sustantivo, derivado de una interpretación restrictiva de las decisiones judiciales previas, con fundamento en las cuales Ecopetrol pagó a la universidad las sumas que ahora pretende que le sean devueltas, decisiones que eran fundamentales para evaluar la configuración o no del fenómeno de la cosa juzgada. La Sala consideró que, con base en los medios de prueba aportados al proceso de tutela, era posible entender configurada la cosa juzgada, como consecuencia de las decisiones judiciales adoptadas en el proceso de cumplimiento, así como al resolver solicitudes de tutela contra providencias proferidas dentro de dicho proceso. Aunque se trataba de medios jurídicos diferentes (la acción de cumplimiento y el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho), el objeto de la controversia era idéntico, pues se cuestionaba la obligación de pago de la estampilla *Universidad de Cartagena*.

En tercer lugar, encontró acreditado un defecto por violación directa de la Constitución, ya que la providencia cuestionada desconoció los efectos vinculantes de las decisiones judiciales ejecutoriadas adoptadas en el marco del proceso de cumplimiento. Estas decisiones, que dieron origen al pago de los montos reclamados por Ecopetrol como pagos indebidos, eran vinculantes, en atención al alcance de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica.

3. Decisión

Primero. REVOCAR la sentencia de tutela proferida el 18 de enero de 2024 por la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado, que revocó la providencia de primera instancia y negó el amparo, y la

sentencia del 2 de noviembre de 2023, de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que declaró improcedente la demanda de tutela interpuesta por la Universidad de Cartagena en contra de la Sección Cuarta del Consejo de Estado. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales de la Universidad de Cartagena al debido proceso, defensa, acceso efectivo a la administración de justicia, confianza legítima y seguridad jurídica.

Segundo. Como consecuencia de la orden anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia del 11 de mayo de 2023, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Ecopetrol S.A. en contra de la Universidad de Cartagena, al igual que el trámite de la segunda instancia del referido proceso.

Tercero. ORDENAR a la Sección Cuarta del Consejo de Estado que rehaga la segunda instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el resolutivo anterior, de tal forma que se garantice que, antes de resolver la apelación, las partes procesales se puedan pronunciar sobre la totalidad del acervo probatorio del expediente, y, luego de ello, emita una sentencia de reemplazo que tenga en cuenta las razones y fundamentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** aclaró su voto en la presente decisión.

José Fernando Reyes Cuartas
Presidente
Corte Constitucional de Colombia