



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA - SUB-SECCIÓN "A"**

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de 2021

Doctor

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

Consejero de Estado

Sección Tercera

Ciudad

**REFERENCIA:** Contestación Acción de Tutela

Expediente No. 11001-03-15-000-2021-05479-00

Actor: Ecopetrol S.A.

Accionados: Sección Cuarta del Consejo de Estado y  
Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal  
Administrativo de Cundinamarca

**AMPARO NAVARRO LÓPEZ, LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO Y GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**, en calidad de Magistrados de la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el presente escrito, contestamos la acción de tutela de la referencia, en los siguientes términos:

**A LOS HECHOS**

Los hechos 1 y 2 son ciertos, en la medida que dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25000-23-37-000-2016-00391-00 se demandaron 11 actuaciones administrativas, conformada cada una por la resolución de determinación y la resolución que resuelve el recurso de reconsideración.

Ahora bien, los hechos 3, 4 y 5 no pueden ser considerados como tales, ya que son argumentaciones que la accionante manifiesta haber elevado para fundamentar la pretensión de declaratoria de nulidad de los citados actos administrativos demandados.

En lo que tiene que ver con el hecho 6, es cierto, pues en la sentencia de primera instancia emitida el 15 de agosto de 2017, por la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se declaró la nulidad de los actos administrativos atacados, y a título de restablecimiento del derecho se determinó que la sociedad actora no adeuda suma alguna en relación con los actos anulados.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el hecho 7, se tiene que el mismo se refiere a las actuaciones surtidas en segunda instancia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por lo que esta Subsección no tiene certeza respecto al mismo.

## ANTECEDENTES

El proceso 25000-23-37-000-2016-00391-00 fue repartido al despacho de la magistrada ponente, y, efectuado el trámite procesal de primera instancia, mediante sentencia del 15 de agosto de 2017, proferida en Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento, se declaró la nulidad de los actos demandados, al considerar que la DIAN concluyó que Ecopetrol S.A. era sujeto pasivo de la contribución especial de contrato de obra pública, sin embargo, desconoció que el hecho generador de la contribución no se configuró, ya que el objeto contractual de los contratos corresponde a actividades directamente relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos, las cuales se encuentran exceptuadas; y a título de restablecimiento del derecho se determinó que la sociedad actora no adeuda suma alguna en relación con los actos anulados.

Contra esa decisión la UAE DIAN presentó recurso de apelación, que fue concedido por medio de auto del 14 de septiembre de 2017, por lo que, por Secretaría se envió el proceso al Consejo de Estado, para surtir la segunda instancia, el 28 de septiembre de 2017, y regresó a esta Corporación el 23 de agosto de 2021.

## A LAS PRETENSIONES

Nos oponemos a todas y cada una de ellas, por carecer de fundamento jurídico, conforme a la actuación efectuada por este Tribunal, como se expondrá a continuación:

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y FÁCTICAS DEL CASO EN CONCRETO

La sociedad accionante acude a la acción de tutela invocando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a las situaciones jurídicas consolidadas y a la seguridad jurídica, los cuales presuntamente resultaron vulnerados por el Consejo de Estado con la expedición de la sentencia de segunda instancia del 11 de febrero de 2021, mediante la cual revocó la sentencia proferida por este Tribunal el 15 de agosto de 2017, al considerar que con la misma esa Corporación desconoció el precedente jurisprudencial, así como los preceptos normativos contenidos en los artículos 32 y 76 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 3461 de 2007 y, además, el Concepto No. 063832 de 2008 expedido por la DIAN, los cuales permiten concluir que Ecopetrol no es sujeto pasivo de la Contribución Especial de Contrato de Obra Pública.

Al respecto, se tiene que el **debido proceso** dentro de nuestra legislación, es entendido como un derecho fundamental y un principio jurídico procesal o sustantivo según el cual, cualquier persona tiene derecho a **ciertas garantías mínimas**, que tienden a asegurar el resultado justo y equitativo dentro de cada proceso efectuado y a permitir a las personas **tener la oportunidad de ser oídas y así hacer valer sus pretensiones frente a cualquier juez o autoridad administrativa**.

Tales pronunciamientos son establecidos en la Constitución Política de Colombia en el artículo 29, norma que preceptúa que el derecho fundamental al debido proceso constituye un postulado básico del Estado Social de Derecho, traducido en la facultad del ciudadano de exigir tanto en la actuación judicial como administrativa, **el respeto irrestricto de las normas y ritos propios de la actuación por parte del Estado** en cada caso concreto de aplicación de la ley sustancial.

De la aplicación del derecho al debido proceso se desprende que los administrados pueden; conocer las actuaciones de la administración, pedir y controvertir las pruebas, ejercer con plenitud su derecho de defensa y, en fin, gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

Dentro del contenido del artículo 29 de la constitución política, se exhibe la definición y aplicación del debido proceso, y del mismo modo en el inciso segundo de este artículo podemos encontrar la expresión **“observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”** dando por entendido que el debido proceso se refiere a **las leyes preexistentes para el manejo de un proceso**, y que la frase mencionada hace alusión al procedimiento preestablecido por la misma ley.

Por lo cual, para la adecuada descripción de este derecho constitucional, se hace necesario concebir el significado de la palabra **procedimiento**, entendiéndose por ésta, como aquel **conjunto de formalidades a las cuales se someten el juez y las partes a la hora de tramitar un proceso**; este conjunto de formalidades es compuesto de una serie de actos que conforman la instancia o proceso, donde el actor formula sus pretensiones, el demandado encara sus defensas, ambas partes ofrecen pruebas y basándose en todo lo anterior el juez o quien toma la decisión en vía administrativa, dicta sentencia o emite resolución, es decir se trata de una serie o cadena de actos coordinados para el logro de un fin jurídico.

Es así que, las garantías procesales encumbradas dentro de un mismo proceso, están creadas para proteger el debido proceso, en el sentido del derecho de defensa que tiene todo ciudadano, deteniéndose en la observancia de las formas propias de cada juicio; el objeto de todo proceso judicial es la relación jurídica o los actos jurídicos o los hechos, a los cuales debe aplicarse en el caso concreto las normas que los regulan, para decidir sobre su existencia y sus consecuencias jurídicas.

De acuerdo a lo anterior, el derecho al debido proceso es desarrollado en concordancia con el **principio de legalidad**, pues representa un límite al ejercicio del poder público, así como al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, donde **las autoridades estatales** no podrán actuar en forma absoluta o unilateral, sino **dentro del marco jurídico definido democráticamente**, es decir y como se mencionó anteriormente, **respetando las reglas de juego establecidas por la misma ley**, para sobrellevar un procedimiento previamente establecido por el legislador, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos. Los planteamientos antes expuestos, son respaldados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, la cual hace un cuidadoso estudio jurisprudencial, estableciendo así, el alcance del derecho fundamental al debido proceso.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que cuando no se observan a plenitud las formas propias de cada juicio, esta circunstancia conlleva a la violación del debido proceso y por ende en la nulidad de la actuación, si se tiene en cuenta que dentro de las causales de nulidad está la existencia de irregularidades que afectan el debido proceso y la violación del derecho a la defensa. En otras palabras, si no se lleva adecuadamente el proceso, en cumplimiento de las reglas legales que lo rigen y cumpliendo cada etapa del mismo, se estaría incurriendo en una falta al debido proceso.

<sup>1</sup> Sentencia C-980 de 2010, de fecha 1° de diciembre de dos mil diez 2010

Es bien sabido, que las cargas procesales a las cuales están agobiados los despachos judiciales en nuestro país, hacen que la represión de trabajo no permita la fluidez necesaria para la evacuación del mismo dentro de tiempos cortos, lo cual no quiere decir que, con esto, se esté faltando al debido proceso de los usuarios de la administración de justicia.

En ese orden de ideas, es evidente que la sociedad accionante considera que sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, a las situaciones jurídicas consolidadas y seguridad jurídica fueron vulnerados por el Consejo de Estado con la expedición de la sentencia de segunda instancia del 11 de febrero de 2021, pues no se encuentra conforme con la decisión tomada por la alta corporación de lo contencioso administrativo, motivo por el cual se debe tener en cuenta que la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, como por ejemplo la sentencia SU-081 de 2020, ha considerado que:

*“En línea con el reconocimiento de que la acción de tutela no pueda tomarse como un medio alternativo, adicional o complementario con el que cuentan las personas, para mantener de manera indefinida e ilimitada en el tiempo, la resolución de una controversia jurídica; es claro que, la suficiencia y precisión que se demanda en la exposición de los hechos constitutivos de la violación, se traduce en el deber de demostrar que, en el asunto sub-judice, efectivamente sus derechos están siendo trasgredidos y que ello fue puesto a consideración del juez natural de la causa o, en su defecto, que ello no fue posible por razones ajenas a su voluntad.*

*Con todo, el cumplimiento de este deber excluye que el interesado reitere los mismos argumentos legales dados ante el juez natural de la causa o que baste con repetir los mismos alegatos realizados en el proceso ordinario, ya que la acción de tutela no puede convertirse en una tercera instancia, en desmedro de la subsidiariedad que le es inherente, así como de la seguridad jurídica y la autonomía judicial.*

*En este sentido, si lo que se está cuestionando es que la autoridad judicial cometió un vicio que conlleva la vulneración de derechos fundamentales mediante su providencia, por cualquiera de los defectos que han sido reiterados por esta Corporación, es menester alegar –precisamente– cómo se materializa tal defecto, en qué incide en la situación que se plantea como vulneradora de los derechos fundamentales y, en caso de haber sido planteado dentro del proceso, por qué motivo el raciocinio del juez natural no supera un juicio de validez desde los parámetros del Texto Superior”.*

En consecuencia, es claro que la acción de tutela de la referencia es improcedente, pues la misma no puede ser utilizada, como lo pretende la demandante, como una tercera instancia, o un medio alternativo, adicional o complementario para resolver la situación jurídica planteada con su demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, máxime teniendo en cuenta que es el accionante quien debe demostrar y argumentar en debida forma las razones por las cuales considera que sus derechos están siendo trasgredidos con la sentencia emitida por el Consejo de Estado, lo cual no sucede.

## PETICIÓN

Con base en lo indicado solicitamos se declare improcedente la presente acción de tutela, o en su defecto se niegue el amparo solicitado por no existir la vulneración de derecho fundamental alguno.

**NOTIFICACIONES**

Las recibiremos en la Av. Calle 24 #53-28 Torre "A", Of. B-12 o al correo [s04des01tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s04des01tadmincdm@notificacionesrj.gov.co)

Atentamente,



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Magistrada



**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**  
Magistrado



**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**  
Magistrada