

**¿Cuáles son los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional a la luz de la Sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado?**

**HELLVER JAZZYD ORTIZ CASTRO**

**Director**

**Dr. EYDER BOLIVAR**

**Universidad Santo Tomás**

**Facultad de Derecho**

**Especialización en Derecho Administrativo**

## **Dedicatoria**

...A mis padres, a mis hijos

## **Agradecimientos**

Debo mi agradecimiento por su ayuda y apoyo en la realización de este trabajo.

En primer lugar, a la Universidad Santo Tomás que me ha brindado la posibilidad de vivir una experiencia educativa e investigadora en el campo del derecho administrativo inigualable.

Especial agradecimiento, a los profesores/as y compañeros/as de la Universidad Santo Tomás – Seccional Cúcuta, quienes me han permitido conocer muchos de los aspectos que se recogen en esta investigación, al compartir espacios y momentos clave en el transcurso de las clases y trabajos.

Finalmente, quiero dar las gracias al Dr. Eyder Bolivar, por su orientación, apoyo incondicional y por sus observaciones, que me han orientado en la búsqueda constante del conocimiento necesario para la realización de esta investigación.

## **Resumen**

La jurisdicción puede realizar control – de legalidad - confrontando el acto expedido con el ordenamiento jurídico a efectos de determinar su correspondencia tanto en aspectos formales como sustanciales, sustentando o desvirtuando la presunción de legalidad que recae sobre el acto administrativo por vía de acción o por vía de excepción. Sin embargo, no toda declaración de voluntad proferida de manera unilateral por la administración en ejercicio de la función administrativa crea, modifica o extingue situaciones jurídicas. Lo anterior, traduce que no todos los actos administrativos son susceptibles de control de legalidad.

## **Abstract**

Jurisdiction can perform monitoring - of legality - confronting the act issued with the legal system in order to determine their correspondence both in formal aspects as substantial, supporting or detracting from the presumption of legality lies with the administrative act by way of action or by way exception. However, not all proffered statement will unilaterally by the administration in the exercise of administrative function creates, modifies or terminates legal situations. This translates that not all administrative acts are subject to judicial review.

## **TABLA DE CONTENIDOS**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPITULO PRIMERO: ANTECEDENTES QUE GENERARON LA SENTENCIA 2006 - 98801 DEL CONSEJO DE ESTADO: LA DEMANDA</b>	<b>8</b>
1.1. Hechos en los que se basa la parte actora - ISAGEN S.A. ESP - para entablar la Demanda	10
1.2. Normas violadas según ISAGEN S.A. E.S.P. por parte de la parte demanda: la Nación – Ministerio de Minas y Energía	12
1.3. Cargos que endilga ISAGEN S.A. E.S.P. a la Nación – Ministerio de Minas y Energía en la presente demanda	12
1.4. Afirmaciones en las que ISAGEN S.A. E.S.P. sustenta los cargos que hace a la Nación – Ministerio de Minas y Energía en la presente demanda	13
1.5. Contestación de la demanda por parte de la Nación - Ministerio de Minas y Energía	17
1.6. De la sentencia recurrida	20
1.7. Del recurso de Apelación	23
1.8. De los alegatos de conclusión en la segunda instancia y posición del Ministerio Público	25
1.9. De las consideraciones	26
1.9.1. El problema jurídico	26
1.9.2. Del análisis de la impugnación	26
 <b>CAPÍTULO SEGUNDO: DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</b>	 <b>28</b>
2.1. Particularidades de los actos administrativos que desarrolla la sentencia 2006- 98801 del Consejo de Estado	29
2.2. La exclusión, o no exclusión de control de legalidad por la vía jurisdiccional de los actos administrativos descritos en la sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado	30
2.3. Los actos administrativo objeto de control jurisdiccional a la luz de la sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado	32
 <b>CONCLUSIONES</b>	 <b>33</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b>	 <b>34</b>

## INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista jurídico, la actividad de la administración se realiza a través de varios mecanismos: hechos, operaciones, vías de hecho, omisiones y actos administrativos, éstos últimos objeto de estudio en esta investigación.

Se entiende por ‘acto administrativo’ cualquier manifestación de voluntad de la administración tendiente a crear una situación jurídica, es decir, a producir efectos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos. Gozan de una presunción de legalidad consagrada en el Art. 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Conforme a lo anterior, los actos administrativos se presumen sujetos al orden jurídico y al respeto de los derechos y garantías de los administrados. En otras palabras, se ajustan a la Constitución y a las normas. No obstante, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa puede desvirtuar dicha presunción cuando se ejerce el control jurisdiccional. Para ejercer dicho control existen dos vías: la vía de acción, y la vía de excepción.

Por vía de acción a través de los distintos medios de control - nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, nulidad por inconstitucionalidad, nulidad electoral, entre otros - los actos pueden ser demandados para que se declaren nulos y no tengan efectos jurídicos dentro del ordenamiento jurídico.

En este sentido, los jueces ejercen el control jurisdiccional sobre los actos administrativos demandados y determinan si fueron expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de atribuciones propias de quien los profirió determinando si hay lugar a anularlos o no según el caso.

Por otro lado, el control jurisdiccional por vía de excepción consiste en la inaplicabilidad del acto administrativo por parte del juez dentro de un proceso por ser contrario a la Constitución o la Ley. No se declara la nulidad del acto administrativo pues este sigue vigente en el ámbito jurídico, se inaplica con efectos inter-partes en el caso concreto.

Al respecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determina: “En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos inter-partes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte”<sup>1</sup>

En este sentido, la jurisdicción puede realizar control – de legalidad - confrontando el acto expedido con el ordenamiento jurídico a efectos de determinar su correspondencia tanto en aspectos formales como sustanciales, sustentando o desvirtuando la presunción de legalidad que recae sobre el acto administrativo por vía de acción o por vía de excepción. Sin embargo, no toda declaración de voluntad proferida de manera unilateral por la administración en ejercicio de la función administrativa crea, modifica o extingue situaciones jurídicas. Lo anterior, traduce que no todos los actos administrativos son susceptibles de control de legalidad.

Este trabajo centró su atención en determinar los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional a la luz de la Sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado. La sentencia en mención fue proferida el catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014) fungiendo como Consejero Ponente el Dr. Guillermo Vargas Ayala. La parte actora está representada por ISAGEN E.S.P. y la parte demandada es la NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA.

---

<sup>1</sup> Art. 148, Ley 1437 de 2011. Congreso de la República, Colombia. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011.

A través de ésta sentencia, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por ISAGEN E.S.P. contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 30 de junio de 2011, que declaró de oficio probada la excepción de falta de jurisdicción en consideración a que los actos administrativos acusados constituyen actos meramente instrumentales de ejecución.

Al respecto, la sala falla revocando la sentencia apelada de 30 de junio de 2011, proferida por la Sección Primera, Subsección “B”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en su lugar, dispuso, que el *ad quo* se pronunciara de fondo respecto de las pretensiones de la demanda, pues consideró que las resoluciones demandadas constituyen actos administrativos objeto de control jurisdiccional y, en consecuencia, no había lugar a la declaratoria de la excepción de falta de jurisdicción.

Su estudio permite determinar cuáles actos administrativos son y cuáles no objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional. Para mayor comprensión, se exponen a continuación los antecedentes que generaron la sentencia en mención.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES QUE GENERARON LA SENTENCIA 2006-98801 DEL CONSEJO DE ESTADO: LA DEMANDA**

La sociedad ISAGEN E.S.P. demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a la Nación – Ministerio de Minas y Energía, en ejercicio de la acción de

nulidad y restablecimiento del derecho que consagraba el Art. 85 del C.C.A.<sup>2</sup> con el objeto de que se accediera a las siguientes pretensiones:

1. Declarar la nulidad de la Resolución No. 18 0436 de 10 de abril de 2006, “Por la cual se declara una deuda a favor de la Nación-Ministerio de Minas y Energía y se constituye un título ejecutivo”, proferida por el señor Ministro de Minas y Energía.

2. Declarar la nulidad de la Resolución No. 18 0763 de junio 23 de 2006 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición”, proferida por el señor Ministro de Minas y Energía al resolver el recursos de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 180436 de 10 de abril de 2006 y mediante la cual se resolvió confirmar la Resolución impugnada.

3. En consecuencia de las anteriores declaraciones, restablecer el derecho de la sociedad ISAGÉN S.A. ESP, ordenando a LA NACIÓN- MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA el reintegro y pago a la sociedad ISAGÉN S.A. ESP de todos los dineros que con ocasión del cumplimiento y/o ejecución de lo dispuesto en los artículos primero y segundo de la Resolución No. 18 0436 de 10 de abril de 2006 haya desembolsado la sociedad ISAGÉN S.A. ESP, así como el reconocimiento y pago de los perjuicios que derivados del proceso de ejecución se le ocasionen a la sociedad ISAGÉN S.A. ESP.

4. En consecuencia de las anteriores declaraciones, restablecer el derecho de la sociedad ISAGÉN S.A. ESP, ordenando a la NACIÓN- MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA que el pago de las sumas que la sociedad ISAGÉN S.A. ES.P., desembolse, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos primero y segundo de la Resolución No. 180436 de abril 10 de 2006, debe ser indexado y se le deben reconocer intereses comerciales a la tasa más alta permitida por las normas legales contados desde la fecha del desembolso hasta la fecha en que efectivamente se efectúe el reintegro de dichas sumas.

---

<sup>2</sup> Código derogado. En la actualidad Art. 138, de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **1.1. Hechos en los que se basa la parte actora - ISAGEN S.A. ESP - al entablar la demanda**

Según ISAGEN S.A. ESP, entre 1976 y 1982, ISA (Interconexión Eléctrica S.A.) Hoy ISA S.A. E.S.P. (Interconexión Eléctrica, S.A. E.S.P) efectuó inversiones para el desarrollo hidroeléctrico del río Sinú - Proyectos Urrá I y Urrá II, entre ellas, estudios - de prefactibilidad y factibilidad - pliegos, diseños, licencia ambiental y gastos administrativos capitalizados, entre otras.

La Asamblea de Accionistas de ISA decidió que la encargada de ejecutar los proyectos sería la entidad Corelca, razón por la que ISA entregó a Corelca los estudios adelantados y las inversiones realizadas en el desarrollo hidroeléctrico del Alto Sinú, y durante los años 1986, 1988 y 1989 realizó aportes directos a Corelca destinados a dicho proyecto.

Más adelante, en 1992, se creó la Empresa Multipropósito Urrá S.A. - Documento Compes 2598 del 15 de junio de 1992 y el Decreto 1587 del mismo año – razón por la que Corelca le hizo entrega de los estudios e inversiones que había recibido de ISA. Éstos no figuran dentro de los registros contables de la sociedad Urrá S.A.

Mediante la figura de la escisión, En virtud de los artículos 167 de la Ley 142 de 1994, 32 de la Ley 143 de 1994 y del Decreto 1521 de 1994 se dispuso la constitución de una nueva sociedad organizada con los activos de generación de ISA (Interconexión Eléctrica S.A.), resultando en 1995 la sociedad ISAGÉN S.A. E.S.P.

La sociedad ISAGÉN S.A. E.S.P. recibió de ISA, y trasladó a sus estados financieros como activos las inversiones que ésta última había efectuado en el desarrollo hidroeléctrico del Alto Sinú. Éstas inversiones fueron valoradas en 15.340 millones (7.266 millones correspondientes a inversiones en Urrá I y \$8.074 millones invertidos en Urrá II) a octubre de 1992 –fecha de creación de la empresa Urrá.

Dentro del proceso de venta de las acciones de propiedad de la Nación, en ISAGÉN se planteó una reestructuración financiera de la empresa, y en consecuencia, se procedió a castigar dentro del balance de ISAGÉN la inversión efectuada en Urrá II. Como único registro contable sobre la materia quedó la inversión en Urrá I, la cual ascendía a \$7.266 millones de pesos de octubre de 1992; encontrándose por consiguiente dicha inversión en valor en libros contables, con corte a 31 de enero de 2000, en la suma de \$7.266 millones de pesos.

La Asamblea de Accionistas de ISAGÉN realizó una reunión ordinaria el día 22 de febrero de 2000. En esta reunión participó la Nación a través del Ministerio de Minas y Energía con un porcentaje del 76.8843% de las acciones. En ella se aprobó por una mayoría del 87.05% de las acciones suscritas y pagadas, la proposición No. 5 que ordenó la reducción del capital suscrito y pagado de la sociedad con devolución de aportes en activos a favor de los diferentes accionistas. Se estableció que, entre otros activos, se le asignaría a la Nación la “Inversión no capitalizada en URRÁ” por una suma de \$7.266.150.177, de acuerdo con los registros contables de la empresa con corte 31 de enero de 2000.

Con fundamento en lo anterior, el gobierno nacional expidió el Decreto 313 de 2003, en el que se dispuso que el Ministerio de Minas y Energía, representante de las acciones de la Nación en ISAGÉN asignaría mediante resolución el conjunto de activos que corresponden a la Nación en la devolución de aportes aprobada el 22 de febrero de 2000 por la Asamblea de Accionistas de ISAGÉN; en virtud de lo anterior, se expidió la Resolución No. 181032 del 3 de septiembre de 2003, en la que se estableció, en el artículo segundo, numeral 6, que le correspondería al Ministerio de Minas y Energía la inversión no capitalizada en la Sociedad Multipropósito URRÁ, S.A., E.S.P. por valor de \$7.266.150.177.

No obstante, el adelantamiento por ISAGÉN de todas las actividades tendientes a hacer la transferencia del dinero al Ministerio de Minas y Energía, el día 10 de abril de

2006 el Ministerio expidió la Resolución No. 180436 por la cual se declaró una deuda a favor de la Nación-Ministerio de Minas y Energía y se constituyó un título ejecutivo, resolución que fue objeto de impugnación a través del recurso de reposición, y luego confirmada el 23 de junio de 2006 mediante la Resolución No. 180763.

### **1.2. Normas violadas según ISAGEN S.A. E.S.P. por parte de la parte demanda la nación – ministerio de minas y energía.**

La parte actora considera que los actos demandados son violatorios de los Arts. 6, 29 y 209 de la Constitución Política; 3, 28, 34, 35 y 68 del Código Contencioso Administrativo; 112 de la Ley 6ª de 1992; así como de los Decretos 2174 de 1992 y 070 de 2001.

### **1.3. Cargos que endilga ISAGEN S.A. E.S.P. a la Nación – Ministerio de Minas y Energía en la presente demanda**

Primer cargo: Vía de hecho por parte del Ministerio de Minas y Energía por expedir la Resolución No. 180436 de 10 de abril de 2006 y su confirmatoria 180763 de 23 de junio de 2006.

Segundo cargo: Ilegitimidad (incompetencia) del Ministro de Minas y Energía para expedir la resolución No. 180436 de 10 de abril de 2006 y su confirmatoria 180763 de 23 de junio de 2006.

Tercer cargo: Falsa motivación por aplicación indebida de las normas invocadas como fundamento de derecho de la resolución N 180436 de 10 de abril de 2006.

Cuarto cargo: Vicio de forma y desconocimiento del derecho de defensa.

Quinto cargo: Desviación de poder y falsa motivación.

#### **1.4. Afirmaciones en las que ISAGEN S.A. E.S.P. sustenta los cargos que hace a la nación – ministerio de minas y energía en la presente demanda**

**Primer cargo: vía de hecho por parte del Ministerio de Minas y Energía por expedir la Resolución N° 180436 de 10 de abril de 2006 y su confirmatoria 180763 de 23 de junio de 2006.**

En primer lugar, ISAGEN S.A. E.S.P. precisa que el Estado puede cobrar directamente las obligaciones en su favor expresamente consagradas en la Ley a través de un privilegio exorbitante; la jurisdicción coactiva. Precisa, en relación a ésta última, que para su ejercicio se requiere: a) la determinación legal de las obligaciones susceptibles de cobrarse por este medio; b) la determinación legal de las entidades a cuyo favor se establece este beneficio; c) la determinación legal del funcionario competente, y d) la determinación legal del procedimiento para el efecto.

Asimismo, estipula que la Ley 58 de 1982<sup>3</sup> confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para definir las obligaciones a favor del Estado que presten mérito ejecutivo. Que en ejercicio de esas facultades el Presidente expide el Decreto Ley 01 de 1984 - por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo - que puntualiza en su Art. 68 las obligaciones del Estado que prestan mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva destacando los numerales 1 y 6.

---

<sup>3</sup> Ley 58 de 1982. Congreso de la República. Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el Código Contencioso-Administrativo. Diciembre 28.

El numeral 1 determina: “todos los actos administrativos ejecutoriados que impongan a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden la obligación de pagar una suma líquida de dinero en los casos previstos en la ley”<sup>4</sup>. Por su parte, el numeral 6 establece: “Las demás que consten en documentos que provengan del deudor”<sup>5</sup>.

Según la parte actora, en relación al numeral 1 del Art. 68 del Decreto Ley 01 de 1984, debe haber una ley que sirva de fundamento para la expedición del acto administrativo que configure una deuda en favor del Estado, expedición en la que se ha debido verificar el debido proceso.

En relación al numeral 6, expone que cuando la deuda proviene de una relación diferente a la de carácter administrativo, la ejecución para su recaudo le corresponde, según el artículo 16, numeral 1 del Código de Procedimiento Civil, a la justicia ordinaria.

De acuerdo con lo anterior, manifiesta que si bien el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo enumera los documentos que prestan mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, en ningún momento faculta a las autoridades públicas para expedir esta clase de documentos. Por tal razón, la parte actora considera que el Ministerio incurrió en error, pues en la Resolución No. 180763 manifestó que expidió la Resolución No. 180436 del 10 de abril de 2006 de conformidad con el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo para hacer efectiva la facultad prevista en la Ley 6<sup>a</sup> de 1992 ante el incumplimiento de ISAGÉN de transferir los activos señalados en el Acta No. 14 de su Asamblea de Accionistas.

---

<sup>4</sup> Decreto Ley 01 de 1984, Presidencia de la República Colombia. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Enero 2. Art. 68. Numeral 1. Decreto Ley Derogado.

<sup>5</sup> Decreto Ley 01 de 1984. Colombia, Presidencia de la República. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Enero 2 de 1984. Art. 68. Numeral 6 Decreto Ley Derogado.

Además, la parte actora aclara que de la motivación de los actos administrativos demandados se deduce que el Ministerio de Minas y Energía hizo alusión al numeral 6 del Art. 68 del Código Contencioso Administrativo. En ese sentido, el documento que prestaría mérito ejecutivo para el cobro sería el Acta No. 14 del 22 de febrero de 2002 en cuanto contiene la decisión de la Asamblea General de Accionistas de ISAGÉN; y que resulta contrario a derecho que, el Ministerio de Minas y energía, sin tener facultad, decida convertir un documento que en su sentir es de aquellos consagrados en el numeral 6 del Código Contencioso Administrativo en un acto administrativo que impone una obligación de pagar una suma liquidada de dinero, cuando además la obligación sería de entregar un bien mueble (transferencia de un activo).

Por último, la parte actora considera que no es apropiado aseverar que la única solución era la expedición de los actos demandados, toda vez que el Ministerio de Minas y Energía podía adelantar un proceso de jurisdicción coactiva, o proceder a adelantar las acciones ordinarias correspondientes con base en el título complejo constituido a partir del Acta No. 014 de 2000.

**Segundo cargo: ilegitimidad (incompetencia) del ministro de minas y energía para expedir la resolución no. 180436 de 10 de abril de 2006 y su confirmatoria 180763 de 23 de junio de 2006.**

Para la parte actora, en el presente caso no existe facultad para que una autoridad sin orden legal que lo autorice pueda proferir un acto administrativo y menos en el sentido de crear o constituir, unilateralmente y, obviamente, sin procedimiento alguno, un título ejecutivo en contra de una persona. En consecuencia, considera que los actos administrativos demandados carecen de fundamento legal por falta de competencia de la autoridad que los profirió.

Para lo anterior, se fundamenta en el Art. 6 de la Constitución Política que establece que las autoridades públicas sólo pueden hacer aquello que les está permitido por la ley.

**Tercer cargo: falsa motivación por aplicación indebida de las normas invocadas como fundamento de derecho de la resolución no.180436 de 10 de abril de 2006.**

Explicó este motivo de reproche manifestado:

Que las normas jurídicas invocadas como sustento de los actos impugnados fueron aplicadas indebidamente, puesto que lo consagrado en ellas no puede ser el fundamento jurídico de lo dispuesto por el Ministerio de Minas y Energía.

Para la parte actora, existe una aplicación indebida de las normas jurídicas invocadas como sustento de los actos administrativos impugnados. Éstas son la Ley 6ª de 1992,<sup>6</sup> el Decreto 2174 de 1992<sup>7</sup> y el Decreto 070 de 2000 Ninguna de las anteriores normas faculta al Ministerio de Minas y Energía para constituir un título ejecutivo.

El artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, facultad a las entidades públicas del orden nacional el cobro coactivo para hacer efectivos los créditos a su favor. El Decreto 2174 de 1992, reglamenta la facultad de delegar estas funciones para adelantar cobro coactivo determinando de manera genérica las personas facultadas para llevar a cabo el cobro de los créditos por jurisdicción coactiva estableció el procedimiento a seguir para adelantar esta clase de cobros. Por otro lado, el Decreto 070 de 2001 establece la estructura administrativa del Ministerio de Minas y Energía.

---

<sup>6</sup> Ley 6 de 1992. Congreso de la República Colombia. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones

<sup>7</sup> Decreto Reglamentario número 2174 de 1992. Presidencia de la República Colombia. Por el cual se reglamenta el artículo 112 de la Ley 6ª de 1.992. Diciembre 30.

**Cuarto cargo: vicio de forma y desconocimiento del derecho de defensa.**

Sobre este cargo, fundamentada en el Art. 28 del Código Contencioso Administrativo argumentó la parte actora que cuando en las actuaciones administrativas iniciadas de oficio se desprenda que hay particulares que puedan resultar afectados en forma directa se les debe comunicar la existencia de la actuación y su objeto.

En este sentido, consideró que el Ministerio debió iniciar una actuación administrativa para la expedición de la resolución No. 180436 de 2006 y comunicar su existencia a ISAGÉN. Que la inaplicabilidad de lo dispuesto en el Art 28 de C.C.A. configuró una violación del debido proceso y el desconocimiento del derecho de defensa de ISAGÉN.

**Quinto cargo: desviación de poder y falsa motivación.**

Al respecto, la parte actora precisa que una recomendación del Comité de Saneamiento Contable y el sentir de la entidad que la única solución era la constitución de un título ejecutivo no pueden ser causas o fines que motiven al Ministerio a expedir las resoluciones impugnadas toda vez que existían otros mecanismos para este fin.

Además, las razones predicadas por el ministerio acerca del saneamiento de su contabilidad y la imposibilidad de contar con otro mecanismo para hacer efectivo el crédito- son de interés particular y constituyen en un fin extraño al interés general.

**1.5. Contestación de la demanda por parte de la Nación - Ministerio de Minas y Energía.**

La Nación - Ministerio de Minas y Energía en su derecho a la defensa contestó la demanda y se opuso a cada una de las pretensiones de ISAGEN, señalando, en primer lugar, que no es cierto que ISAGÉN hubiera adelantado todas las actividades

tendientes a hacer efectiva la transferencia de los activos al Ministerio. Que por el contrario, la nación realizó varias gestiones durante más de dos años consecutivos para que ISA, ISAGÉN y Urrá entregaran los soportes del activo referido, sin recibir de éstas la colaboración necesaria para ello.

Asimismo, precisó que el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 180436 del 10 de abril de 2006 de conformidad con lo señalado en el artículo 68 del C.C.A y con fundamento en la facultad prevista en la Ley 6ª de 1992,<sup>8</sup> en aras de salvaguardar el patrimonio de la Nación ante el incumplimiento de ISAGÉN de transferir los activos señalados en el Acta No. 14 de la Asamblea de Accionistas de esta empresa celebrada el 22 de febrero de 2000 y en el Decreto 313 del 13 de febrero de 2003.

Por otra parte, señaló que las actuaciones surtidas por el Ministerio de Minas y Energía se proveyeron respetando y garantizando ante todo el ejercicio del derecho de defensa y contradicción por cuanto se agotó la vía gubernativa.

De otro lado, puntualizó que no existe vía de hecho porque las resoluciones demandadas se expidieron con base en normas que le dan al Ministro de Minas y Energía la facultad de ser el jefe de la administración en el área minero energética permitiéndole realizar todas las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los fines estatales, lo cual encuentra fundamento en el Decreto 070 de 2001.

En este sentido. Manifiesta que se debe diferenciar entre las funciones que ejerce el Ministro como jefe del área minera y energética conforme al artículo 208 de la Constitución Nacional y al Decreto 070 de 2001, y las que ejerce en virtud de la Ley 6ª de 1992 para la realización de cobros coactivos.

---

<sup>8</sup> Ley 6 de 1992. Congreso de la República Colombia. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones.

Por otra parte, afirma que el Ministro de Minas y Energía no desbordó su ámbito de competencias al proferir los actos administrativos demandados, pues dentro de las funciones establecidas en el Art. 61 de la Ley 489 de 1998<sup>9</sup> se encuentra la de ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el Presidente les delegue o la ley les confiera, y vigilar el cumplimiento de las que, por mandato legal, se hayan otorgado a las dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo.

Por lo anterior, afirma que el Ministro de Minas y Energía por ser el jefe del área minero- energética puede ejercer todas las actuaciones necesarias tendientes a dar cabal cumplimiento a los fines estatales, y en esa medida tiene competencia para emitir actos administrativos como los que ahora son objeto de estudio.

De otra parte, afirma que la causal de desviación de poder no tiene fundamento, pues la administración pública expidió los actos administrativos demandados no en uso de su poder dominante y para fines distintos de aquellos de los cuales se le ha conferido poder, sino simplemente para hacer exigible una obligación a favor de la Nación- Ministerio de Minas contenida en el Acta No. 14 del 22 de febrero de 2000, y con el fin de proteger y salvaguardar el patrimonio de la Nación.

En relación a la falsa motivación, La Nación - Ministerio de Minas y Energía afirma que no es una causal procedente frente a las resoluciones demandadas dado que esa clase de ilegalidad se presenta cuando los motivos alegados por el funcionario que expidió el acto en realidad no hayan existido, o no tengan el carácter jurídico que el autor les ha dado, o sea, que se estructure la ilegalidad por inexistencia material o jurídica de los motivos; y es claro que los motivos que dieron lugar a la expedición de los actos

---

<sup>9</sup> Ley 489 de 1998. Congreso de la República Colombia. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 29.

demandados objeto de la presente demanda de ninguna manera se pueden catalogar como falsos.

De otro lado, La Nación - Ministerio de Minas y Energía formuló las siguientes excepciones: 1) Presunción de legalidad de los actos demandados: no existe una causal que permita desvirtuar tanto los actos de la administración como los actos administrativos demandados, habida cuenta que en su expedición se tuvieron en cuenta la totalidad de los requisitos y el presupuesto que el ordenamiento jurídico colombiano ha previsto para su validez, lo que se traduce en la garantía del debido proceso y del derecho de defensa de ISAGÉN; y 2) Excepción genérica: solicitó que se declaren probadas las excepciones genéricas que se prueben dentro del proceso en favor del Ministerio de Minas y Energía.

#### **1.6. De la sentencia recurrida**

En Sentencia del 30 de junio de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 164 del C.C.A. **declaró probada de oficio la excepción de falta de jurisdicción en consideración a que los actos acusados constituyen actos meramente instrumentales de ejecución.** – la negrita es del autor -

Su decisión fue sustentada bajo varias afirmaciones entre las que destacan:

Que lo cierto es que la resolución No. 18 0436 de 10 de abril de 2006 y su confirmatoria la No. 18 0763 de junio 23 de 2006 no constituyen en realidad el título ejecutivo que dijo crear la entidad demandante, porque en el transcurso de la actuación surtida con antelación a la expedición de las resoluciones acusadas se expidieron tres distintos actos administrativos que, en su conjunto, conforman o constituyen la obligación económica a cargo de ISAGÉN y en favor del Ministerio de Minas y Energía, a saber:

El primero, constituido por la decisión adoptada por la Asamblea de Accionista de ISAGÉN realizada el 22 de febrero de 2000, consistente en la aprobación de la reducción del capital suscrito y pagado de la sociedad, con devolución de aportes en favor de los accionistas, decisión documentada en el acta número 14 de la citada asamblea.

El segundo, correspondiente al Decreto 313 de 13 de febrero de 2003 expedido por el Gobierno Nacional, mediante el cual se asignó al Ministerio de Minas y Energía la atribución de asignar, a través de resolución, el conjunto de activos pertenecientes a la Nación en desarrollo de la medida de devolución de aportes a los accionistas como consecuencia de la decisión de reducción de capital de ISAGÉN antes referida, lo mismo que para distribuir entre los ministerios y otras entidades públicas del orden nacional los activos objeto de devolución.

El tercero, la decisión contenida en la Resolución número 1810323 de septiembre de 2003 proferida por el Ministerio de Minas y Energía en desarrollo del Decreto 313 de 2003, a través de la cual se determinó, de modo específico y detallado, por una parte, la asignación del conjunto de activos que le correspondían a la Nación en aplicación de la decisión de reducción de capital con devolución de activos para los accionistas adoptada por la Asamblea General de Accionistas de ISAGÉN el 22 de febrero de 2000, y por otra, la distribución de dichos activos, entre ellos, los que debían quedar en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, de los cuales es parte precisamente el activo por valor de \$7.266.150.

Que el conjunto de tales actos administrativos constituye un título complejo susceptible de cobrarse ejecutivamente dentro del proceso correspondiente, y en este sentido, la Administración no tenía la necesidad de declarar mediante un acto posterior la existencia de una deuda que ya se había determinado y declarado anteriormente en forma expresa y clara.

Que es tan cierto lo anterior que la abstracción de los actos demandados en el caso objeto de estudio no desintegraría ni mucho menos sustraería del mundo jurídico el título ejecutivo, porque los tres actos administrativos inmediatamente anteriores a aquellos otros son autónomos y suficientes para configurar y acreditar la existencia del crédito constituido por valor de \$7.266.150.177 en favor del Ministerio de Minas y Energía y en contra de ISAGÉN, de donde resulta que los actos demandados no crearon ni modificaron el derecho patrimonial que ya se había constituido en favor del citado Ministerio, en cuanto no constituyen el acto administrativo definitivo de la respectiva actuación de la administración sino, apenas, un acto de ejecución constituido por una simple compilación de las decisiones administrativas ya adoptadas con anterioridad.

Que las obligaciones creadas en beneficio del Ministerio de Minas y Energía tuvieron su origen en la Asamblea de Accionistas y fueron determinadas a través de la resolución de distribución y asignación de activos, por lo que no existía la necesidad de expedir otro acto para la materialización de los derechos individuales del Ministerio frente a ISAGÉN, siendo tal resolución además el acto que puso fin a la actuación administrativa iniciada de oficio por la Administración para lograr la materialidad de los activos provenientes de la precitada empresa de servicios públicos.

Que de acuerdo con los Arts. 82 y 83 del C.C.A. únicamente pueden ser objeto de control jurisdiccional los actos administrativos de carácter definitivo, y excepcionalmente los de trámite cuando por su propio contenido y alcance hagan imposible la prosecución de la actuación.

Que siendo las resoluciones acusadas actos instrumentales o de mera ejecución, en atención a que las disposiciones allí tomadas no modifican, crean ni extinguen una situación jurídica, así como tampoco ponen término a un proceso administrativo, sino que simplemente compilan o reproducen una decisión que había sido adoptada en un acto administrativo anterior, según lo previsto en las normas jurídicas antes señaladas, el

Tribunal carece de jurisdicción para ejercer su control de legalidad, razón por la cual encuentra probada dicha excepción.

Que debido a la prosperidad de esta excepción no es posible estudiar el mérito de los cargos de nulidad ni las excepciones propuestas por la entidad demandada.

### **1.7. Del recurso de apelación**

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y solicitó su revocatoria argumentando lo siguiente:

Que el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la sentencia apelada, resolvió declarar “de oficio probada la excepción de falta de jurisdicción para juzgar la legalidad” de las resoluciones atacadas, “pues, constituyen actos meramente instrumentales de ejecución”.

Que el Honorable Tribunal yerra al fundamentar su decisión iniciando el argumento con la siguiente frase: “1) La actuación administrativa previa a la expedición de las resoluciones demandadas (...)” porque cuando el señor Ministro de Minas y Energía, como representante del Gobierno Nacional en la Asamblea General de Accionistas del 22 de febrero del 2000 participa con el 76,8843% de las acciones suscritas y pagadas, es decir, con la mayoría decisoria absoluta obra como un particular y no como autoridad administrativa.

Que el Ministro de Minas y Energía como particular conoce y sabe el estado de los negocios y la situación económica y jurídica de los activos y pasivos de ISAGÉN y aprueba la decisión de descapitalización de la empresa. Con el 76,8843% de las acciones

suscritas y pagadas SI no hubiera aprobado esta decisión, la descapitalización no se hubiera llevado a cabo.

Por su parte, el Gobierno obrando como autoridad administrativa facultó mediante decreto 313 de 2003 al Ministerio de Minas para que asignara cuáles de los activos de ISAGÉN le correspondían a la Nación.

Que obrando como autoridad administrativa, el Ministerio de Minas y Energía resuelve determinar cuáles son los activos que le deben ser transferidos a la Nación con ocasión de la descapitalización que el mismo Ministerio, obrando como particular, había autorizado

Que mediante desviación de poder el Ministerio de Minas y Energía resuelve motu proprio modificar una obligación y convertir la obligación, así modificada, en un título ejecutivo, fundamentándose en normas expedidas para asuntos completamente diferentes (ley 6ª de 1992, Decreto 2174 de 1992 y Decreto 070 de 2001)

Que quien falló de primera instancia se equivoca cuando interpreta que al alternar actos de derecho privado (como es la decisión de una asamblea de accionistas) con actos administrativos “resulta” un acto administrativo.

Que no es lo mismo que ISAGÉN deba transferir al Ministerio de Minas y Energía la inversión no capitalizada en la sociedad multipropósito URRÁ SA E.S.P. por valor de \$7.266.150.177<sup>a</sup> a que deba pagar al Ministerio una suma líquida de dinero.

Que no es cierto lo sostenido por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca cuando afirma que la abstracción de los actos demandados no sustraería del mundo jurídico el título ejecutivo. Sí sustraería del mundo jurídico la obligación de ISAGÉN de pagar una suma de dinero.

Que el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca al declarar “de oficio probada la excepción de falta de jurisdicción para juzgar la legalidad” de las resoluciones atacadas, “pues, constituyen actos meramente instrumentales de ejecución indicaría que la jurisdicción competente sería la civil. Contrariamente, los actos atacados son actos administrativos por lo que cualquier demanda sobre ellos es competencia de la jurisdicción administrativa.

Por consiguiente, solicitó al Honorable Consejo de Estado revocar la sentencia de fecha treinta (30) de junio de dos mil once (2011) proferida por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección .Primera, Subsección B, dentro del expediente de la referencia, y, en su lugar, que se procediera a proferir una decisión de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

### **1.8. De los alegatos de conclusión en la segunda instancia y Posición del Ministerio Público**

En los alegatos de conclusión:

- La parte actora reitera los argumentos utilizados en el recurso de apelación.
- La entidad demandada reitera las consideraciones que expuso a lo largo de la primera instancia, se opone a la prosperidad del recurso de apelación y solicita que se confirme el fallo apelado argumentando que los actos demandados son de ejecución, razón por la que no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- El Ministerio Público guardó silencio.

## **1.9. De las consideraciones**

### **1.9.1. El problema jurídico**

La Sección Primera del Consejo de Estado se ocupó de establecer si las resoluciones demandadas constituyen o no actos administrativos objeto de control jurisdiccional y, en consecuencia, si había lugar o no a la declaratoria de la excepción de falta de jurisdicción.

### **1.9.2. Del análisis de la impugnación**

En este apartado, en primer lugar, se exhiben los actos acusados representados en la Resolución núm. 180435 del 10 de abril de 2006 “Por la cual se declara una deuda a favor de la Nación – Ministerio de Minas y Energía y se constituye un Título Ejecutivo” y en la Resolución núm. 180763 del 23 de junio de 2006 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición”, expedidas ambas por el Ministerio de Minas y Energía.

En segundo lugar, la sala hace una disertación acerca de cuáles son los actos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional precisando que son aquellos que ponen término a un proceso administrativo.

En este sentido, determina que los actos definitivos son aquellos que ponen fin a una actuación administrativa decidiendo directa o indirectamente el fondo del asunto. Además señala los actos de trámite y explica que solo ponen fin a una actuación cuando por su contenido hagan imposible continuarla.

Advierte, que únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa de modo tal que los actos de trámite o

preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control. Así mismo, precisa que se exceptúan de control jurisdiccional los ‘actos de ejecución’ de una decisión administrativa o jurisdiccional, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar decisiones.

Posteriormente, **estudia el carácter de actos administrativos enjuiciables de las resoluciones acusadas** 180436 de 10 de abril de 2006 “Por la cual se declara una deuda a favor de la Nación-Ministerio de Minas y Energía y se constituye un título ejecutivo” y 180763 de junio 23 de 2006 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición”, proferidas ambas por el Ministerio de Minas y Energía, **a f i r m a n d o q u e é s t o s s í constituyen actos administrativos objeto de control de legalidad por esta jurisdicción**, que comportan decisiones administrativas que no son instrumentales o de ejecución contrariando plenamente lo sostenido por el *a quo*. – la negrita es del autor -

Al respecto precisa: “En efecto, en las resoluciones censuradas el Ministerio de Minas y Energía hace una manifestación de voluntad unilateral y en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos respecto de una persona jurídica, ISAGÉN S.A. E.S.P., consistente en declarar a cargo de esta empresa y en favor de dicha entidad pública una obligación de pagar una suma líquida de dinero más sus intereses, y en señalar que esa decisión presta mérito ejecutivo en los términos del artículo 68 del C.C.A.”

Asimismo, determina que **las resoluciones demandadas no tienen como propósito compilar esas decisiones ni instrumentalizarlas, sino, su insistencia radica en crear y/o modificar una situación jurídica concreta consistente en declarar una obligación a cargo de ISAGÉN de pagar una suma líquida de dinero más sus intereses y en constituir un título ejecutivo susceptible de ser cobrado por vía coactiva** a diferencia de las actuaciones hechas anterior a los actos demandados que disponía la devolución de unos aportes a la Nación, como consecuencia la descapitalización de la sociedad ISAGÉN, de la cual ésta es socia), que se concretó en la

transferencia de unos activos consistentes en la inversión no capitalizada en la Sociedad Multipropósito URRÁ S.A. E.S.P. por valor de \$7.266.150.177.00, cuestión que es diferente. – la negrita es del autor -

Además, precisa que los actos acusados contienen una decisión administrativa que produce efectos jurídicos sobre un asunto determinado como es la declaración de una obligación a cargo de la demandante y en favor del Ministerio de Minas y Energía y la constitución de un título ejecutivo, que son actos administrativos que pueden ser juzgados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. **Que no había lugar a declarar probada la excepción de falta de jurisdicción.**

En consecuencia, la corporación concluye “se revocará la sentencia apelada y en su lugar, en garantía del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, se ordenará al *a quo* pronunciarse de fondo respecto de las pretensiones de la demanda, conforme se ha dispuesto en similares situaciones.”

Así las cosas, en el fallo la Sección Primera del Consejo de Estado revoca la sentencia apelada de 30 de junio de 2011, proferida por la Sección Primera, Subsección “B”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en su lugar, dispuso, que el *ad quo* se pronunciara de fondo respecto de las pretensiones de la demanda.

## **CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Como se mencionó anteriormente, el objetivo general de este trabajo se centra en analizar los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional a la luz de la Sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado.

Para lograr esta pretensión se han estipulado como objetivos específicos dos metas a corto plazo: 1) describir las particularidades de los actos administrativos que desarrolla la sentencia en mención, y 2) determinar en los actos administrativos presentados en la sentencia la inclusión o exclusión de control de legalidad por la vía jurisdiccional. Éstas serán el insumo que permitirá lograr el objetivo general. Como se verá a continuación.

### **2.1. Particularidades de los actos administrativos que desarrolla la sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado.**

Dentro de los actos administrativos que señala la sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado se encuentran:

- Los actos administrativos definitivos
- los actos de trámite: pueden ser preparatorios, o que ponen fin a una actuación
- Los actos de ejecución.

Según la sentencia, conforme al Art. 50 del C.C.A. – hoy norma derogada por el Art. 43 de la Ley 1437 de 2011 - se entiende por actos definitivos aquellos que ponen fin a una actuación administrativa. Se caracterizan porque deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

De otro lado, señala los actos administrativos de trámite, dentro de éstos se crea la siguiente disyuntiva: actos administrativos de trámite preparatorios, y actos administrativos de trámite que solo ponen fin a una actuación cuando por su contenido hagan imposible continuarla.

Por otra parte, esta sentencia describe los actos de ejecución administrativa o jurisdiccional. A través de estos actos administrativos no se decide definitivamente una actuación, pues solo se materializa o ejecutan decisiones.

En ese orden, la legislación vigente en materia de lo contencioso administrativo – Ley 1437 de 2011 – trajo consigo la variación de la división relacionada con la noción de ‘actos de trámite’ dado que el Art. 43 alude que son actos definitivos además de los que ponen fin a la actuación administrativa aquellos que hagan imposible continuar con el procedimiento o actuación.

## **2.2. La exclusión, o no exclusión de control de legalidad por la vía jurisdiccional de los actos administrativos descritos en la sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado.**

En cuanto a los actos administrativos a los que se excluyen del control de legalidad por la vía jurisdiccional se encuentran los ‘actos de ejecución’ de una decisión administrativa o jurisdiccional, y los actos de trámite o preparatorios.

En relación a los actos de ejecución, a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, sólo se expiden en orden a materializar o ejecutar esas decisiones. El acto de ejecución, si bien es unilateral y es proferido en desarrollo de dicha función, no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna, razón por la que se le excluye el control de legalidad.

Al respecto, precisa la sentencia “el efecto jurídico lo produce el acto administrativo objeto de la ejecución, de ahí que no es pasible de control ante el juez”. No obstante, El acto de ejecución goza de efectividad real y cierta pues plasma el contenido del acto administrativo.

En este mismo sentido, los actos de trámite o preparatorios, por su condición se encuentran excluidos de dicho control. Éstos, si bien son de trámite, difieren de los actos de trámite que solo ponen fin a una actuación cuando por su contenido hagan imposible continuarla.

Por último, los actos administrativos definitivos por su característica de decidir directa o indirectamente el fondo de un asunto no se excluyen del control de legalidad por la vía jurisdiccional, pues tal decisión pone fin a una actuación administrativa.

En el cuadro que se muestra a continuación, se aprecian los actos administrativos descritos en la sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado discriminados por la exclusión o inclusión de legalidad.

<b>Actos a los que se les excluye del control de legalidad por la vía jurisdiccional</b>	<b>Actos a los que no se les excluye del control de legalidad por la vía jurisdiccional</b>
Actos Administrativos de Ejecución	Actos Administrativos Definitivos
Actos Administrativos de Trámite: preparatorios	Actos Administrativos de Trámite: que ponen fin a una actuación

### **2.3 Los actos administrativo objeto de control jurisdiccional a la luz de la sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado**

Para la Corte Constitucional, el acto administrativo es “la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sentencia C – 1436/00. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Colombia, Corte Constitucional. Recuperado el 10 de septiembre de 2016 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1436-00.htm>.

De otro lado, Pérez (2013) determina que el Acto Administrativo “es la clara manifestación de la voluntad estatal dirigida hacia los administrados, como ejercicio de la carga pública por ellos soportables, de conformidad con los lineamientos constitucionales, legales y reglamentarios (Pág. 10)

La manifestación de la voluntad de la administración a través de una decisión puede constituir un acto administrativo. De acuerdo con la Corte Constitucional “...El Acto Administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual...”<sup>11</sup>

Teniendo en cuenta el análisis realizado a la luz de la sentencia 2006 – 98801 del Consejo de Estado en los apartados anteriores, los actos administrativos objeto de control jurisdiccional son aquellos que ponen término a un proceso administrativo.

En relación a lo anterior, la sentencia refiere los actos administrativos definitivos; aquellos que ponen fin a una actuación administrativa. Se caracterizan porque deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

De otro lado, alude los actos de administrativos de trámite que solo ponen fin a una actuación cuando por su contenido hagan imposible continuarla.

En suma, según la sentencia, son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa los actos definitivos que resultan de las decisiones de

---

<sup>11</sup> Sentencia C – 069/95. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara Colombia, Corte Constitucional. Recuperado el 10 de septiembre de 2016 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-069-95.htm>

la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo y los actos de trámite, siempre y cuando hagan imposible la continuación de la actuación. En este sentido la sentencia determina: “Este acto jurídico de la Administración que decide el fondo de una cuestión, se repite, es el que es objeto de control de legalidad por parte del juez de lo contencioso administrativo”<sup>12</sup>

## CONCLUSIONES

Como resultado del estudio realizado a la Sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado se puede concluir, que el control jurisdiccional de los actos administrativos pende de los efectos que produzca el mismo. Esto es, que todo ejercicio de la función administrativa representado en un acto administrativo que no cree, modifique o extinga una situación jurídica no representa un acto definitivo, por consiguiente, no susceptible de control jurisdiccional

Lo anterior implica, que las decisiones administrativas proferidas a través de las manifestaciones de voluntad de la administración deben producir efectos respecto de un sujeto o sujetos consistentes en el surgimiento de una circunstancia constitutiva de producción de efectos jurídicos.

En suma, no todo acto administrativo es susceptible de control jurisdiccional.

---

<sup>12</sup> Sentencia N° 25000232400020060098801 de 14-08-2014. Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Colombia, Consejo de Estado. Recuperado el 10 de septiembre de 2016 de <http://forvm.com.co/sentencia-n-25000232400020060098801-de-14-08-2014-consejo-de-estado/>

## BIBLIOGRAFÍA

Arboleda Perdomo, E. (2011). *Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Ley 1437 de 2011*. Bogotá. Legis

Colombia, Congreso de la República (2011) Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

Colombia, Consejo de Estado (2014) Sentencia N° 25000232400020060098801 de 14-08-2014. C. P. Guillermo Vargas Ayala. Recuperado el 10 de septiembre de 2016 de: <http://www.consejodeestado.gov.co/sentenciasdeinteres.php>

Colombia, Corte Constitucional (2002). Sentencia No. C 069/95. M. P. Dr. Hernando Herrera Vergara. Recuperado el 10 de septiembre de 2016 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-069-95.htm>

Colombia, Corte Constitucional (2002). Sentencia C1436 de 2002. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado el 10 de septiembre de 2016 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1436-00.htm>

Pérez Ortiz, R. (2013). *Eficacia y validez del acto administrativo*. Universidad Nacional. Tesis de Maestría. Literatura gris. [Formato electrónico]. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/9877/1/700600.2013.pdf>

Rodríguez, L. (2007). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá, Editorial Temis S. A.