

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D.C., catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014).

Radicación núm.: 25000 2324 000 **2006 00988** 01

Actor: **ISAGEN E.S.P.**

Demandado: **NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la Sentencia proferida el 30 de junio de 2011 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró de oficio probada la excepción de falta de jurisdicción.

I.- COMPETENCIA

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el

Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

II.- ANTECEDENTES

2.1.- Demanda

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 85 del C.C.A., la sociedad ISAGEN E.S.P. demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a la Nación – Ministerio de Minas y Energía, con el objeto de que se accediera a las siguientes:

2.1.1. Pretensiones

“II. PRETENSIONES

Me permito solicitar que mediante sentencia se hagan los siguientes pronunciamientos:

*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, ordenado 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. (fls. 14 y 15 cdno. ppal. - negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

2.1.2. Hechos

En síntesis son los siguientes

2.1.2.1. Entre 1976 y 1982 Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), hoy Interconexión Eléctrica, S.A. ESP (ISA S.A., E.S.P.) efectuó inversiones para el desarrollo hidroeléctrico del río Sinú - Proyectos Urrá I y Urrá II, tales como estudios de prefactibilidad, estudios de factibilidad, pliegos, diseños, licencia ambiental y gastos administrativos capitalizados, etc.

2.1.2.2. La Asamblea de Accionistas de ISA decidió que Corelca sería la entidad encargada de la ejecución de los proyectos, motivo por el cual le entregó los estudios adelantados y con ello las inversiones

realizadas en el desarrollo hidroeléctrico del Alto Sinú y, adicionalmente, durante los años 1986, 1988 y 1989 realizó aportes directos a Corelca destinados a dicho proyecto.

2.1.2.3. Ante la creación de la Empresa Multipropósito Urrá S.A. en el Documento Compes 2598 del 15 de junio de 1992 y el Decreto 1587 del mismo año Corelca le hizo entrega de los estudios e inversiones que había recibido de ISA, no obstante, éstos no figuran dentro de los registros contables de la sociedad Urrá S.A.

2.1.2.4. 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, mediante la figura de la escisión, la constitución de una nueva sociedad organizada con los activos de generación de Interconexión Eléctrica S.A. - ISA; la nueva sociedad resultante de la escisión de ISA en 1995 fue la sociedad Isagén S.A. E.S.P.

2.1.2.5. Isagén recibió de ISA y por consiguiente trasladó a sus estados financieros, como activos, las inversiones que esta última había efectuado en el desarrollo hidroeléctrico del Alto Sinú, las cuales fueron valoradas a octubre de 1992 –fecha de creación de la empresa Urrá– en 15.340 millones (7.266 millones correspondientes a inversiones en Urrá I y \$8.074 millones invertidos en Urrá II).

2.1.2.6. 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, quedando por lo tanto como único registro contable sobre la materia 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.

2.1.2.7. En reunión ordinaria la Asamblea de Accionistas de Isagén celebrada el día 22 de febrero de 2000, reunión en la cual participó la Nación a través del Ministerio de Minas y Energía con un porcentaje del 76.8843% de las acciones, se aprobó por una mayoría del 87.05% de las acciones suscritas y pagadas la proposición No. 5, de acuerdo con la cual se 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.

2.1.2.8. 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 \$7.2656.150.177.

2.1.2.9. 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.

2.1.3. Normas violadas y concepto de la violación.

En opinión de la parte actora, los actos demandados son violatorios de los artículos 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, por razones que se concretan en los siguientes cargos:

2.1.3.1. 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. Al

sustentar esta acusación afirmó:

(i) Que la Jurisdicción coactiva es un privilegio exorbitante para que el Estado pueda cobrar directamente las obligaciones en su favor expresamente consagradas en la ley, para cuyo 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.

(ii) Que el artículo 9º de la Ley 58 de 1982 confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para definir las obligaciones a favor del Estado que presten mérito ejecutivo, y en ejercicio de esas facultades se expidió el Decreto Ley 01 de 1984, en cuyo artículo 68 definió las obligaciones del Estado que prestan mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, entre las que se estableció, en el numeral 1, 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 y, en el numeral 6 las demás que consten en documentos que provengan del deudor; que para el caso establecido en el numeral 1 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; y que para el caso del numeral 6, 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.

(iii) Que el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo hace una enumeración de los documentos que prestan mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, pero en ningún momento faculta a las autoridades públicas para expedir esta clase de documentos; por consiguiente, el Ministerio incurrió en error, pues en la resolución No. 18 0763 manifestó que expidió la resolución No. 18 0436 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 6ª de 1992 ante el incumplimiento de Isagén de transferir los activos señalados en el Acta No. 14 de su Asamblea de Accionistas.

(iv) Que como de la motivación de los actos administrativos demandados se infiere que el Ministerio de Minas y Energía hizo alusión al numeral 6 del artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, 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, sin tener facultad para ello, el Ministerio 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).

(v) Que no es de recibo sostener que la expedición de los actos demandados era la única solución, toda vez que el Ministerio podía haber vuelto a la Junta Directiva y reversar la operación autorizada, o con base en el título complejo constituido a partir del Acta No. 014 de 2000 adelantar un proceso de jurisdicción coactiva, o proceder a adelantar las acciones ordinarias correspondientes.

2.1.3.2. 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.

Expresó en apoyo de esta censura que el artículo 6 de la Constitución Política preceptúa que las autoridades públicas solo pueden hacer aquello que les está permitido por la ley; y que en el presente caso no existe facultad para que sin orden legal que lo autorice una autoridad 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, razón por la cual los actos administrativos demandados carecen de fundamento legal por falta de competencia de las autoridad que los profirió.

2.1.3.3. 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:

(i) 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.

(ii) Que las normas fundamento de los actos administrativos objetados son la Ley 6ª de 1992, el Decreto 2174 de 1992 y el Decreto 070 de 2000, ninguna de las cuales otorga facultad al Ministerio para constituir un título ejecutivo, pues: a) el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992 se dio a las entidades públicas del orden nacional la facultad de cobro coactivo para hacer efectivos los créditos a su favor; b) el Decreto 2174 de 1992 reglamentó lo relacionado con 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, y estableció el procedimiento a seguir para adelantar esta clase de cobros; y c) el Decreto 070 de 2001 se limita a establecer la estructura administrativa del Ministerio de Minas y Energía.

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

Argumentó la parte actora sobre este cargo que el artículo 28 del

Código Contencioso Administrativo establece 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; que el Ministerio debió iniciar una actuación administrativa para la expedición de la resolución No. 180436 de 2006 y comunicar su existencia a Isagén; y que no haber dado aplicación a lo dispuesto por el citado artículo 28 configuró una violación del debido proceso y el desconocimiento del derecho de defensa de Isagén.

2.1.3.5. Quinto cargo: Desviación de poder y falsa motivación. Afirmó la demandante:

(i) Que de acuerdo con la motivación de los actos demandados la causa o fin que motivó al Ministerio la expedición de las resoluciones impugnadas fue, en esencia, una recomendación del Comité de Saneamiento Contable y el sentir de la entidad que la única solución era la constitución de un título ejecutivo.

(ii) Que no puede ser de recibo una recomendación del área contable para expedir un acto administrativo, como tampoco que la única solución para hacer efectivo el pago era la constitución de un título ejecutivo, toda vez que existían otros mecanismos para este fin.

(iii) Que las razones de interés particular predicadas por el Ministerio - el saneamiento de su contabilidad y la imposibilidad de contar con otro

mecanismo para hacer efectivo el crédito- constituyen en un fin extraño al interés general y evidencian el querer resolver un problema particular del Ministerio.

2.2.- Contestación de la demanda

La Nación - Ministerio de Minas y Energía contestó la demanda y se opuso a cada una de sus pretensiones, señalando como razones de defensa:

(i) Que no es cierto que Isagén hubiera adelantado todas las actividades tendientes a hacer efectiva la transferencia de los activos al Ministerio, por el contrario, la nación durante más de dos años consecutivos realizó varias gestiones para que ISA, Isagén y Urrá entregaran los soportes del activo referido, sin recibir de éstas la colaboración necesaria para ello; y que por ello para salvaguardar el patrimonio de la Nación 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, 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.

(ii) Que las actuaciones surtidas por el Ministerio de Minas y Energía en aras de salvaguardar el patrimonio de la Nación se surtieron con

base en las disposiciones constitucionales y legales vigentes, es decir, respetando y garantizando ante todo el ejercicio del derecho de defensa y contradicción por cuanto se agotó la vía gubernativa.

(iii) 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, esto es, y que le permiten realizar todas las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los fines estatales, lo cual encuentra fundamento en el Decreto 070 de 2001.

(iv) 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.

(v) Que teniendo en cuenta las funciones delegadas a los Ministerios por parte del Presidente de la República, fácilmente se puede concluir 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 artículo 61 de la Ley 489 de 1998 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.

(vi) 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.

(vii) Que la causal de desviación de poder no tiene fundamento, ya que 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.

(viii) Que la falsa motivación 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 demandados objeto de la presente demanda de ninguna manera se pueden catalogar como falsos.

De otro lado, 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.

III.- LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Sentencia del 30 de junio de 2011 declaró probada de oficio la excepción de falta de jurisdicción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del C.C.A., en consideración a que los actos acusados constituyen actos meramente instrumentales de ejecución. En sustento de su decisión afirmó:

(i) Que la actuación administrativa previa a la expedición de las resoluciones demandadas da cuenta que: **a)** el 22 de febrero de 2000 se reunió de manera ordinaria la Asamblea General de Accionistas de Isagén, en la que luego de la verificación del *quórum*, la elección de Presidente y Secretaría de la Asamblea, y la aprobación del orden del día en el que se incluyó la proposición No. 5 que se denominó

descapitalización, que fue aprobada por la Junta de Accionistas, se resolvió en punto de la citada proposición la reducción del capital suscrito y pagado de la sociedad en la suma de \$ 337.928.600.000.00, con devolución de aportes en favor de los accionistas; igualmente, entre otros aspectos, se dispuso que esta distribución se llevaría a cabo mediante una reducción proporcional a la participación de los accionistas y que la devolución de aportes se realizaría mediante la respectiva transferencia de activos, los que fueron determinados en tres grupos¹; la decisión anterior, tomada en el marco de la Asamblea General de Accionistas de Isagén, fue aprobada por una mayoría del 87.05% y es sin dudas es la fuente del derecho que se reclama en este proceso, aunque de este acto solo se desprende una acreencia general en proporción de las acciones de la Nación pero no específicamente en cabeza del Ministerio demandado u otra institución pública, circunstancia por la que la Nación se vio en la necesidad de proferir unas nuevas decisiones; **b)** El 13 de febrero de 2003 el Gobierno Nacional, con el fin de designar un responsable de la devolución de aportes en cabeza de la Nación, expidió el Decreto 313, en el que se facultó al Ministerio de Minas y Energía para determinar la asignación de activos que corresponden a la Nación, lo mismo que para realizar su distribución²; **c)** En cumplimiento de esa facultad el Ministerio de Minas

¹ Se transcriben en la providencia los apartes pertinentes del Acta No. 14 de 22 de febrero de 2000 (Fls. 146 y 147 del expediente).

² Se transcribe la parte resolutive de este decreto, así: **“ARTÍCULO PRIMERO.- El Ministerio de Minas y Energía, mediante Resolución, asignará el conjunto de activos que corresponden a La Nación en la devolución de aportes originada por la reducción de capital aprobada el 22 de febrero de 2000 por la Asamblea General de Accionistas de ISA GEN S.A. E.S.P. || ARTÍCULO SEGUNDO.- El**

y Energía profirió el 3 de septiembre de 2003 la Resolución No. 181032, en la que de manera detallada se estableció el responsable de la obligación, el acreedor y el monto líquido de activos que le correspondía a cada quien fruto de la devolución de aportes aprobada en la citada sesión ordinaria de Isagén de 22 de febrero de 2000 y contenida en el Acta No.14³. En la parte resolutive de este acto administrativo quedó perfectamente individualizada la asignación de \$7.266.150.177 en cabeza del Ministerio de Minas y Energía correspondiente a la inversión no capitalizada en la Sociedad Multipropósito URRÁ, activo que fue parte del segundo grupo determinado por la Asamblea General de Accionistas de Isagén para efectos de la devolución de aportes en favor de la Nación; y **d)** El 10 de abril de 2006 el Ministerio, luego de adelantar acciones tendientes al reconocimiento de la suma de \$7.266.150.177, correspondientes a las inversiones realizadas por ISA en la construcción del proyecto Urrá, profirió una nueva resolución en la que luego de recoger cronológicamente todas las actuaciones adelantadas desde la Asamblea General de Accionistas de 22 de febrero de 2000, dijo declarar una deuda y constituir un título ejecutivo⁴. Esta resolución fue

Ministerio de Minas y Energía, mediante Resolución, distribuirá en Ministerios y en otras entidades públicas del orden nacional de acuerdo con las funciones y competencias de las mismas los activos cuya asignación se ordena en el artículo anterior. || Los Ministerios a los que se les asigne y distribuya activos, asumirán la gestión de los mismos directamente o a través de entidades que designen para ello...” (negritas agregadas por el Tribunal).

³ Se transcriben los apartes pertinentes de este acto administrativo (Fls. 149 y 150 del expediente).

⁴ Se transcribe la parte resolutive de esta decisión administrativa (Fls. 150 y 15 del expediente).

posteriormente objeto del recurso de reposición y confirmada bajo similares argumentos.

(ii) 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:

a) 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 la respectiva acta de la citada asamblea, distinguida con el número 14 de esa misma fecha.

b) 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.

c) 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.

(iii) 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.

(iv) 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.

(v) 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.

(vi) Que de acuerdo con los artículos 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.

(vii) 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.

(viii) 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.

IV.- EL RECURSO DE APELACIÓN

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

“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”.

Fundamentó su decisión, iniciando su argumento con la siguiente frase: “1) *La actuación administrativa previa a la expedición de las resoluciones demandadas (...)*”

Y es desde este momento que el Honorable Tribunal yerra en su análisis. Y yerra, 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, se encuentra obrando como UN PARTICULAR y no como AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Adicionalmente, en esta Asamblea el Ministro de Minas y Energía conoce y sabe el estado de los negocios y la situación económica y jurídica de los activos y pasivos de ISAGÉN y es con este conocimiento, y con el “ropaje” de particular, que toma y aprueba la decisión de descapitalización de la empresa. Resulta de Perogrullo expresar que si el Ministro de Minas y Energía, con el 76,8843% de las acciones, no hubiera aprobado esta decisión, la descapitalización no se hubiera llevado a cabo.

Por su parte, el Gobierno con la expedición del decreto 313 de 2003 (es decir, obrando como AUTORIDAD ADMINISTRATIVA) facultó al Ministerio de Minas para que asignara cuáles de los activos de ISAGÉN le correspondían a la Nación.

Así las cosas y ante la imposibilidad de que la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el de Minas y Energía pudieran determinar cuáles deberían ser los activos que le fueran asignados a la Nación, se elevó la consulta al Contador General de la Nación, quien tampoco pudo definir el asunto (ver parte motiva de la resolución 18 1032 del Ministerio de Minas de 2003).

Y es en este acto administrativo cuando, 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.

Ahora, es cuando ante la imposibilidad de llegar al acuerdo de entrega de los activos ya determinados, mediante DESVIACIÓN DE PODER el Ministerio de Minas y Energía con fundamento en normas expedidas para asuntos completamente diferentes (ley 6ª de 1992, Decreto 2174 de 1992 y Decreto 070 de 2001) resuelve *motu proprio* modificar una obligación y convertir la obligación, así modificada, en un título ejecutivo, hecho que no resiste el más mínimo análisis jurídico.

Así mismo, se equivoca el tallador de primera instancia cuando al alternar y tener en cuenta actos de derecho privado (como es la decisión de una asamblea de accionistas) con actos administrativos le dan como “resultado” un acto administrativo.

Si el Ministerio de Minas y Energía pretendiera lograr el cumplimiento de lo dispuesto por la Asamblea General de Accionistas de Isagén ¿ante cuál jurisdicción debería intentar su acción? Es obvio que ante la jurisdicción civil y no ante la administrativa.

Yerra, igualmente, el Honorable Tribunal de Cundinamarca cuando sostiene:

“El conjunto de tales actos administrativos, en criterio de la Sala, constituyen un título ejecutivo complejo susceptible de cobrarse ejecutivamente dentro del proceso correspondiente; en este sentido la administración no tenía 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.

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 (...) a favor del Ministerio de Minas y Energía y en contra de Isagén (...)”

Pensemos simplemente: ¿si el Ministerio de Minas y Energía no hubiera expedido las dos resoluciones, atacadas en la presente demanda, que hubiera podido "reclamar" de ISAGÉN en lo relacionado con la descapitalización de esta empresa?

Simple y llanamente hubiera podido reclamar: LA TRANSFERENCIA (AL MINISTERIO), DE LA INVERSIÓN NO CAPITALIZADA DE ISAGÉN EN LA SOCIEDAD MULTIPROPÓSITO URRÁ SA E.S.P.

Pensemos, a título de ejercicio académico: si con la descapitalización el activo en comento se le hubiera asignado a un particular: ¿hubiera podido el particular -ante el incumplimiento justificado o no de ISAGÉN-, por sí y ante sí, haber modificado lo dispuesto en la resolución 18 1032 Y convertir la obligación anterior en una obligación de entregar una suma líquida de dinero? Resulta palmario contestar que el particular no hubiera podido hacer esta modificación.

Cabe preguntarse: ¿las normas que regulan las relaciones entre una sociedad por acciones y sus accionistas son de derecho administrativo o de derecho privado? Es claro que son de derecho privado. Luego no puede un accionista de una empresa utilizar su otra *personalidad pública y las facultades y derechos que de esta capacidad se derivan*, para avasallar o

atropellar a los accionistas de derecho privado o incluso hacerlo en relación con la administración de la empresa o contra la empresa misma.

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 (decisión tomada por la Asamblea de Accionistas de Isagén, que no ha podido ser aclarada, como ya se vio, por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, los Ministerios de Hacienda Pública y Minas y Energía e incluso la Contaduría General de la Nación y que fue tomada por el mismo Ministerio de Minas y Energía) que deba pagar al Ministerio una suma líquida de dinero.

Luego, reiteramos, no es cierto lo sostenido por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca cuando sostiene 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.

Por último, no deja de ser exótico, por decir lo menos, que el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca declare *“de oficio probada la excepción de falta de jurisdicción para juzgar la legalidad”* de las resoluciones atacadas, *“pues, constituyen actos meramente instrumentales de ejecución* puesto que esto indicaría que la jurisdicción competente sería la civil. Y si entendemos por acto administrativo *cualquier manifestación de voluntad para producir efectos jurídicos, que se dicte en ejercicio de la función administrativa, por cualquier órgano del Estado* resulta obvio que los actos atacados son actos administrativos y por ende cualquier demanda sobre ellos es de competencia de la jurisdicción administrativa, la cual debe juzgar su legalidad.

Luego, según lo transcrito y en aras del cumplimiento del deber constitucional según el cual en la administración de justicia prevalecerá el derecho sustancial sobre el derecho formal resulta claro que si la Honorable Sala de decisión debió pronunciarse sobre el fondo de la *litis*.

Por lo expuesto y por los documentos y pruebas que obran dentro del expediente resulta, de una claridad meridiana, que la Honorable Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca tenía todos los elementos y soportes necesarios para hacer un pronunciamiento de fondo sobre el tema que le había sido propuesto por las partes en litigio.

Por consiguiente, en aras de la aplicación de las normas constitucionales referentes a la prevalencia del derecho sustancial y el derecho de acceso a la justicia (artículos 228 y 229 de la C.P.) y por tener la administración de

justicia todos los elementos para efectuar un pronunciamiento de fondo sobre el caso sometido a su decisión, respetuosamente me permito solicitar 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, se proceda a proferir una decisión de fondo sobre las pretensiones de la demanda.” (Fls. 158 a 162 – mayúsculas sostenidas y cursivas del texto original)

V.- ALEGATOS DE CONCLUSION EN LA SEGUNDA INSTANCIA Y POSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

La parte actora reitera los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación. La entidad demandada se opone a la prosperidad del recurso de apelación y solicita que se confirme el fallo apelado, en razón a que los actos demandados son de ejecución y por ende no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De igual modo, reitera las consideraciones que expuso a lo largo de la primera instancia.

El Ministerio Público guardó silencio.

VI.- CONSIDERACIONES

6.1. El problema jurídico

Como quiera que la presente instancia se encuentra delimitada rigurosamente por los términos de la impugnación presentada por la

parte actora, la Sala se ocupará 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.

6.2. Análisis de la impugnación

6.2.1. Los actos acusados

Se encuentran 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.

La Resolución inicial es del siguiente tenor:

“MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
RESOLUCION No. 180436 10 ABR 2006

Por la cual se declara una deuda a favor de la Nación - Ministerio de Minas y Energía y se constituye un Título Ejecutivo

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,
en uso de sus facultades legales, en especial las contempladas la Ley 6 de 1992, en el Decreto 2174 de 1992 y el Decreto 070 de 200, y

CONSIDERANDO

Que la Ley 6 de 1992, proferida en desarrollo del Artículo 116 de la Constitución Política de Colombia prevé excepcionalmente que la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales en materias precisa a determinadas

autoridades administrativas y su vez, en su Artículo 112 otorgó facultad de cobro coactivo a las entidades públicas del orden nacional, entre otras a los ministerios.

Que según acta N° 14 de la asamblea de accionistas de ISAGEN E.S.P., celebrada el 22 de febrero de 2000, se probó (sic) por mayoría una reducción del capital con devolución de portes (sic) a favor de los accionistas, entre los cuales le correspondió a la Nación un conjunto de activos.

Que el Decreto 313 de fecha febrero 13 de 2003, dispuso que el Ministerio de Minas y Energía asignaría el conjunto de los activos citados por resolución.

Por Resolución 181030 de fecha septiembre 3 de 2003, se distribuyeron los activos mencionados, correspondiéndole al Ministerio de Minas y Energía la suma de SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA MIL CIENTO SETENTA Y SIETE PESOS (\$7.266.150.177.00). como producto de las inversiones realizadas por ISA en la construcción del proyecto URRÁ.

Que mediante registro contable No 1345 de fecha 31 de diciembre de 2001, se incluyó el valor de SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA MIL CIENTO SETENTA Y SIETE PESOS (\$7.266.150.177.00) en los estados financieros del Ministerio de Minas y Energía.

Que se encuentra probado que ISA realizó las inversiones señaladas en el proyecto URRÁ entre los años 1979 y 1982, lo cual generó unas cuentas por cobrar cedidas a ISAGEN en el año 1995, sin los debidos soportes, las cuales fueron al Ministerio de Minas y Energía, igualmente sin soportes correspondientes.

Que el Ministerio de Minas y Energía durante año y medio adelantó los trámites orientados a que se allegaran los soportes de las inversiones realizadas por ISA en el proyecto URRÁ ESP.

Que el 23 de febrero de 2005, el Secretario General de ISAGEN remitió a este Ministerio los soportes correspondientes a la totalidad de las inversiones realizadas en el proyecto URRÁ ESP., desde 1979 a 1982.

Que el Ministerio de Minas y Energía ha adelantado todas las acciones tendientes al reconocimiento de estas acreencias sin obtener respuesta positiva, tal y como consta entre muchos oficios, el registrado bajo el N° 420019 de fecha octubre 15 de 2004, dirigido al Doctor Luís Fernando Rico Pinzón.

Que mediante comunicación N° 505389 de fecha marzo 29 de 2005, se solicitó al Contador General de la Nación, concepto para proceder al saneamiento de esta deuda en aplicación de la Ley 716 de 2001 y 901 de 2004.

Que por comunicación N° 20055-15048 de junio 06 de 2005, la Contaduría General de la Nación emitió respuesta manifestando que corresponde al Comité Técnico de Saneamiento Contable de la Entidad determinar si la "Inversión no capitalizada de URRRA" debe ser objeto de depuración y castigo de los estados financieros del Ministerio de Minas y Energía y en tal caso recomendar su retiro al representante legal.

Que el Comité de saneamiento contable del Ministerio de Minas y Energía, después de este largo proceso de gestión y basados en los soportes de las cuentas de inversión y en la certeza que dichas inversiones efectivamente se realizaron por parte de ISA en el proyecto URRRA, recomienda la elaboración del respectivo título ejecutivo con el fin de llevar a cabo el respectivo cobro coactivo a cargo de ISAGEN.

Que de conformidad con lo anteriormente expuesto:

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- Declarar que ISAGEN debe al Ministerio de Minas y Energía, la suma de SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA MIL CIENTO SETENTA Y SIETE PESOS (\$7.266.150.177.00) más los intereses que se causen por concepto de la cuenta por cobrar, transferida a esta entidad de conformidad a lo contemplado en la parte motiva del presente acto.

ARTICULO SEGUNDO.- la presente resolución presta mérito ejecutivo de acuerdo a lo establecido en el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, por lo que una vez en firme, sin que se haya verificado su pago, deberá remitirse el presente acto administrativo acompañado de la constancia de notificación y ejecutoria al Grupo de Jurisdicción Coactiva con el fin de adelantar el cobro por dicha jurisdicción.

ARTICULO TERCERO.- Contra la presente resolución procede el recurso de reposición, el cual debe interponerse personalmente y por escrito dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación personal o por edicto, bien por el interesado, su representante o apoderado debidamente constituido,

según lo establece el Artículo 52 del Código Contencioso Administrativo.”⁵

En la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición contra el anterior acto se reiteran los fundamentos de éste, razón por la cual no es necesario transcribirlo⁶.

6.2.2. Los actos objeto de control jurisdiccional

De conformidad con lo establecido en el artículo 135 del C.C.A., los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional son aquellos que ponen término a un proceso administrativo.

A su turno, el artículo 50 ibídem, definió que son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y que los actos de trámite solo ponen fin a una actuación cuando por su contenido hagan imposible continuarla.

En ese contexto normativo, se 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 contencioso administrativa, de modo tal que

⁵ Folios 64 y 65 del expediente.

⁶ Folios 76 a 79 del expediente.

los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control.

Así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones.

A este respecto es importante recordar, con apoyo en la doctrina⁷, que el acto administrativo es entendido como toda declaración de voluntad, juicio, cognición o deseo que se profiere de manera unilateral, en ejercicio de la función administrativa, y que produce efectos jurídicos sobre un asunto determinado. Este acto jurídico de la Administración que decide el fondo de una cuestión, se repite, es la que les objeto de control de legalidad por parte del juez de lo contencioso administrativo.

El acto de ejecución, por el contrario, aunque es unilateral también y proferido en desarrollo de dicha función, no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna, pues el efecto jurídico lo produce el acto administrativo objeto de la ejecución, de ahí que no sea pasible de control ante el juez. El acto de ejecución, en síntesis, plasma en el mundo material o jurídico, según sea el caso, el contenido del acto administrativo, dándole efectividad real y cierta.

⁷ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. (2009). Manual del Acto Administrativo. (5ª Ed., p. 108). Bogotá: Leyer.

6.2.3. El carácter de actos administrativos enjuiciables de las resoluciones acusadas

Examinados los actos demandados a la luz de las consideraciones precedentes y vistos los argumentos expuestos en el recurso de apelación por la parte actora, estima la Sala que las Resoluciones números 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, sí constituyen actos administrativos objeto de control de legalidad por esta jurisdicción, pues, contrario a lo sostenido por el *a quo*, estos actos comportan decisiones administrativas que no son instrumentales o de ejecución.

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.

Las resoluciones demandadas aunque toman como antecedentes decisiones contenidas y expresadas en un Acta de la Asamblea de

Accionistas de Isagén S.A. E.S.P. y a través de actos administrativos del Gobierno Nacional (Decreto 313 de 2003) y del Ministerio de Minas y Energía (Resolución 181030 de 2003) no tienen como propósito compilar esas decisiones ni instrumentalizarlas, sino, se insiste, crear y/o modificar una situación jurídica concreta consistente en declarar una obligación a cargo de la mencionada empresa de pagar una suma líquida de dinero más sus intereses y en constituir un título ejecutivo susceptible de ser cobrado por vía coactiva.

Téngase en cuenta en efecto, como lo advirtió la apelante, que en las actuaciones que atrás se citaron se dispuso 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, en tanto que en los actos administrativos demandados se declaró que Isagén tiene una obligación de pagar una suma líquida de dinero por ese mismo valor al Ministerio de Minas y Energía, cuestión que es diferente.

En este orden, se advierte que las resoluciones acusadas son actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional, en cuanto que 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.

Por lo tanto, como los actos acusados son actos administrativos y la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al tenor del artículo 83 del C.C.A., juzga los actos administrativos proferidos por las entidades públicas que ejercen funciones administrativas, es claro que no había lugar a declarar probada la excepción de falta de jurisdicción.

6.4. Conclusión.

En consecuencia, 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.

En efecto, la Sala en sentencia de 26 de abril de 2013 (Expediente núm. 2006-01004-01, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), reiterada posteriormente⁸, sostuvo que en tratándose de recursos de apelación respecto de fallos inhibitorios injustificados, como ocurre en el sub lite, se debe devolver el expediente al *a quo* para que estudie los cargos de la demanda que no examinó, pues resolver de fondo la controversia en segunda instancia, equivaldría a convertirla en única instancia, privando de esta manera a la parte desfavorecida del derecho fundamental de ejercer

⁸ En sentencia del 23 de enero de 2014, proferida en el proceso con radicado núm. 2006-00652-01, C.P. María Elizabeth García González.

legítimamente su defensa, íntimamente ligado al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

REVOCAR la sentencia apelada de 30 de junio de 2011, proferida por la Sección Primera, Subsección “B”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para disponer, en su lugar, que el *a quo* se pronuncie de fondo respecto de las pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del.

**GUILLERMO VARGAS AYALA
GONZALEZ**
Presidente

MARIA ELIZABETH GARCIA

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
MORENO**
Ausente en comisión

MARCO ANTONIO VELILLA



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre