

**ACTO ADMINISTRATIVO / INCOMPETENCIA / Actuaciones administrativas –  
son autónomas e independientes de las penales**

Para la Sala la causal denominada “INCOMPETENCIA”, no está llamada a prosperar, pues las actuaciones administrativas son autónomas e independientes de las penales, por lo que la iniciación de la una no inhibe la instrucción de la otra, toda vez que las sanciones que cada una aplica difieren en su totalidad. El hecho de que la Fiscalía General de la Nación haya iniciado la respectiva investigación que le compete, no obstaba para que el Ministerio de Minas y Energía procediera con la suya, de conformidad con las normas reguladoras en la materia. En efecto, según el numeral 4 del artículo 3º del Decreto Ley 2119 de 1992, la entidad demandada, tiene la siguiente función: “4. Dictar los reglamentos y hacer cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de los recursos naturales no renovables, así como las relativas a la generación, transmisión, interconexión, distribución y control técnico de la generación de energía. Es claro entonces, que la Ley facultó expresamente al Ministerio de Minas y Energía para efectuar la investigación sustento de los actos censurados, pues entre sus funciones estaba la de velar por la debida comercialización y distribución de los combustibles como el gas G.L.P. así como la de aplicar las sanciones respectivas.

**ACTO ADMINISTRATIVO / FALSA MOTIVACION – Inexistencia por  
acatamiento al debido proceso**

En virtud de lo anterior, es claro que la sociedad demandante no podía proveer de gas al restaurante mencionado, pues la cantidad de almacenamiento de dicho establecimiento superaba las 420 libras, ya que se encontraron dos cilindros de tal capacidad y otros dos de 100 libras. Resalta la Sala que, contrario a lo afirmado por la parte actora, el hecho de que hubiese solicitado la autorización de que trata el pluricitado artículo 25 de la Resolución núm. 578 de 1975 al restaurante “El Braserero Rojo”, ello no “denota diligencia y celo en el cumplimiento de la gestión”, pues como bien lo expresaron tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como el Ministerio demandado, “por simple medida de seguridad y en acatamiento a lo establecido en la Ley, debieron abstenerse de distribuir el producto solicitado.” Ahora bien, frente a las censuras que se le formulan a la investigación realizada por los Ingenieros de ECOPETROL y su verificación por parte de funcionarios del Ministerio de Minas y Energía, cabe decir, que de conformidad con los 4 cuadernos anexos, contentivos de la misma, es evidente que ella se llevó a cabo en forma inmediata, juiciosa, con acatamiento al debido proceso y por personal idóneo en la materia, por lo que no le queda duda alguna a la Sala, acerca de la veracidad en las conclusiones adoptadas por la empresa mencionada.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO LEY 2119 DE 1992 – ARTICULO 4 / DECRETO LEY 2119 DE 1992 – ARTICULO 6 / DECRETO LEY 2119 DE 1992 – ARTICULO 35 / RESOLUCION 580 DE 1960 – ARTICULO 129

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00440-01**

**Actor: GOMEZ GALVIS Y CIA. LTDA.**

**Demandado: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la actora contra la sentencia de 11 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera- Subsección "B", que denegó las súplicas de la demanda.

#### **I.- ANTECEDENTES.**

**I.1.-** La sociedad **GOMEZ GALVIS Y CIA LTDA.**, a través de apoderado, presentó demanda, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a obtener las siguientes declaraciones:

**1ª:** Es nula la Resolución núm. 9223 de 19 de julio de 1994, expedida por el Jefe de la División Legal de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, por medio de la cual se canceló la licencia de funcionamiento a **GOMEZ GALVIS Y CIA LTDA**, distribuidora minorista de gas propano (G.L.P.), y se cerraron las instalaciones de comercio de la mencionada sociedad.

**2ª:** Es nula la Resolución núm. 9435 de 13 de diciembre de 1994, expedida por el Jefe de la División Legal de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, por medio de la cual resolvió en forma desfavorable el recurso de reposición interpuesto contra la primera Resolución.

**3ª:** Que como consecuencia de la declaratoria anterior, y a manera de restablecimiento del derecho, se indemnice a la demandante, por los perjuicios ocasionados con la cancelación de la licencia de funcionamiento.

**4ª:** Solicita igualmente que se condene a la Nación- Ministerio de Minas y Energía a pagar a la demandante, la suma de mil quinientos millones de pesos (\$1.500'.000.000) o la que resulte probada dentro del proceso, debidamente actualizada, junto con sus correspondientes intereses, desde la expedición de los actos administrativos acusados, hasta la fecha de la sentencia que se profiera.

**I.2.-** La parte actora, en síntesis, fundamentó sus hechos de la siguiente forma:

Señaló que por Escritura Pública núm. 2763 de 29 de diciembre de 1977, de la Notaría 15 de Bogotá, se constituyó la Sociedad GOMEZ GALVIS Y CIA S. EN C., reformada posteriormente, por Escritura Pública núm. 2688 de 30 de mayo de 1994, de la Notaría 4ª de Bogotá, a sociedad limitada, cuyo objeto social versaba sobre la comercialización de gas propano y demás combustibles derivados del petróleo; y la compra y adquisición de bienes inmuebles necesarios para el logro de tal actividad.

Indicó que para el desarrollo del objeto social, el Ministerio de Minas y Energía le concedió licencia de funcionamiento a la actora, como "*Distribuidora minorista de gas propano (G.L.P.) GOMEZ GALVIS Y CIA LTDA- GAS DEL SUR-*", hasta la fecha de expedición de los actos administrativos censurados.

Sostuvo que el 10 de marzo de 1994, acaeció una explosión por causas ajenas a la actora, en el restaurante "*El Brasero Rojo*", ubicado en la avenida Jiménez núm.

4ª-86/90 de la Ciudad de Bogotá, en el momento en que el vehículo de placas CBF-847 de Cali, perteneciente a la demandante, se dirigía a realizar el llenado de los cilindros estacionarios, instalados en el interior del mencionado inmueble.

Expresó que, como consecuencia de lo anterior, la demandada inició la investigación administrativa del caso, y mediante Resolución núm. 9223 de 19 de julio de 1994, canceló la licencia de funcionamiento de la sociedad **GOMEZ GALVIS Y CIA LTDA**; contra la cual, se interpuso recurso de reposición, el cual se desató en forma desfavorable, a través de la Resolución núm. 9435 de 13 de diciembre de la anualidad mencionada.

Afirmó que los actos administrativos anteriores, están falsamente motivados, por cuanto el Ministerio de Minas y Energía fundó su decisión sobre hechos inexactos.

Manifestó que el 17 de febrero de 1995, la Alcaldía Municipal de Soacha (Cundinamarca), en cumplimiento de lo ordenado en las Resoluciones atacadas, procedió a cerrar el establecimiento comercial de la demandante.

Precisó que a raíz de la cancelación de la licencia mencionada, la actora no pudo seguir desarrollando su objeto social, por lo que entró en causal de disolución para después liquidarse, lo cual ocasionó cuantiosas pérdidas económicas.

### **I.3.- Fundamentos de Derecho:**

En apoyo de sus pretensiones, la parte actora adujo la violación de los artículos 2º y 35 del C.C.A; 128 y 129 de la Resolución núm. 0580 de 9 de mayo de 1960, expedida por el Ministerio de Minas y Energía; 13 y 17 de la Resolución núm. 904 de 24 de junio de 1965, expedida por la entidad antes mencionada; 19, 25, 28 y 29 de la Resolución núm. 00578 de 25 de marzo de 1975, expedida por la

demandada; 1º, 2º, 3º y 5º de la Resolución núm. 31514 de 24 de agosto de 1992, expedida por el Ministerio de Minas y Energía; 1º y 3º de la Resolución 31088 de 10 de junio de 1993, expedida por la entidad anterior. En síntesis, señaló los siguientes cargos de violación:

**“FALSA MOTIVACIÓN”:**

La hizo consistir en que la decisión atacada no debió fundarse en las disposiciones contenidas en la Resolución núm. 580 de 9 de mayo de 1960, expedida por el Ministerio demandado, por cuanto ésta hace relación a que “...*las instalaciones o equipos de un establecimiento constituyen peligro para la vida humana o para la seguridad de las cosas...*” y el restaurante “El Braserero Rojo” no pertenece a la demandante.

Adujo que en el presente caso, entre los servicios prestados por **GOMEZ GALVIS Y CIA LTDA.**, no se encontraba el de modificar ni instalar cilindros de gas, los cuales venían funcionando satisfactoriamente desde tiempo atrás en el restaurante mencionado.

Aseveró que la decisión, se sustentó en el artículo 19 de la Resolución núm. 578 de 1975, que ordena que el “*personal encargado de hacer instalaciones de transporte y del manejo de los cilindros, así como los conductores, y auxiliares de los carro tanques y vehículos de reparto deben estar debidamente entrenados para desempeñar su trabajo con máximo de seguridad*” y la actuación en cuestión, nada tuvo que ver con este aspecto. Es más, el Ministerio de Minas y Energía nunca requirió a la actora acerca de las calidades de sus trabajadores.

Explicó que, igualmente, no es aplicable el artículo 25 de la disposición anterior, pues éste señala que cuando existen almacenamientos superiores a las 420

libras, debe solicitarse autorización a la División de Petróleos del Ministerio demandado, es decir, que dicho permiso lo debe requerir el encargado de realizar tal almacenamiento, pues en la norma en cuestión no se menciona que esa obligación esté a cargo del distribuidor o surtidor, además de que el restaurante “El Braserero Rojo” nunca almacenó tal cantidad de combustible.

Alegó que la demandada, no tuvo en cuenta que la actora, en varias ocasiones solicitó por diversos medios a los propietarios del citado restaurante, la autorización a que hace mención la Resolución núm. 578 de 1975, lo cual denota diligencia y celo en el cumplimiento de la gestión, a pesar de saber que no era obligatoria su obtención, por no alcanzar el límite establecido en las disposiciones vigentes transcritas.

Consideró que es contradictoria la posición del Ministerio de Minas y Energía, cuando en la Resolución núm. 9435 de 1994 (censurada) manifestó que *“si bien es cierto corresponde a los propietarios ubicar los cilindros pertinentes...”*, pues ello significa que se refería a los dueños de “El Braserero Rojo” y no a la actora.

Expresó que los actos acusados deben ser anulados, pues citan y aplican normas que resultan improcedentes, por no corresponder a lo sucedido, en claro perjuicio de la sociedad sancionada, contraviniendo los principios de legalidad y tipicidad.

Advirtió que la entidad demandada, no tuvo claras las causas de la explosión, tal y como lo dejó ver al manifestar que la misma se produjo *“durante el recargue de los cilindros instalados”* o cuando *“se disponía a realizar el llenado de los cilindros”*.

Precisó que en la decisión que se ataca, se dice que ocurrió un fuerte escape de gas propano en el momento de la interconexión de los cilindros en el interior del patio, no obstante, se demostró que jamás se alcanzaron a interconectar.

Manifestó que según declaración de los vecinos, días anteriores al siniestro, se venía percibiendo un olor a gas por la zona de la explosión.

Señaló que en la actuación administrativa obran aspectos que riñen con la lógica elemental, pues si el automotor que transporta el gas fue objeto de un experticio después de ocurrido el suceso, encontrándose fugas de gas en el 100% de las *“Juntas y en las quince conexiones del carro tanque”*, ello demuestra que los técnicos de la demandada desconocen los efectos que una explosión como la ocurrida pueden producir, dado que consideró que es apenas lógico encontrar tales anomalías en los *“unjuones del camión”*, pues otra cosa sería que se hubiesen encontrado antes de la explosión, lo que denota que el Ministerio de Minas y Energía actuó apresuradamente.

Agregó que no se tuvieron en cuenta aspectos como el del modelo del vehículo, las condiciones en que se construyó e instaló el tanque, así como las certificaciones emitidas por la firma que periódicamente procedía a recargarlo, en las que se manifiesta la perfecta condición del automotor y su tanque.

Adujo que el día de la ocurrencia de los hechos, el carro tanque había suministrado gas a un negocio ubicado en inmediaciones del parque Lourdes, en el barrio Chapinero, lo cual no fue tenido en cuenta por la Administración, pues de haber sido graves las anomalías del vehículo en cuestión, éste hubiese hecho explosión en el recorrido anterior.

Indicó que fue errada la apreciación consistente en que se alcanzaron a depositar siete galones en el restaurante, por cuanto al momento de la explosión tal labor aún no se había comenzado a realizar.

Resaltó que la falsa motivación encuentra fundamento en que las obligaciones fijadas en los actos demandados van dirigidas al restaurante “El Braserero Rojo” y no a la actora, toda vez que la imposición de las sanciones por la inseguridad de los ductos y las instalaciones están en cabeza de los moradores y/o administradores del edificio donde se ubica el mencionado restaurante.

**“INCOMPETENCIA”:**

La hizo consistir en el hecho de que el Ministerio de Minas y Energía tuvo conocimiento de que la Fiscalía General de la Nación había iniciado una investigación penal para esclarecer los hechos objeto de análisis, y a pesar de ello, pretermitiendo las normas de jurisdicción y competencia, sin ningún conocimiento del estado de la mencionada actuación penal, entró a decidir cuestiones atinentes a la responsabilidad de la sociedad demandante. (Folios 73 a 84 del expediente).

**I.4.-** La Nación – Ministerio de Minas y Energía, por conducto de apoderada, contestó la demanda y, en síntesis, fundamentó su oposición de la siguiente forma:

Que las Resoluciones citadas en la parte motiva de los actos acusados, demuestran claramente que su expedición se fundamentó en lo ordenado por las normas vigentes para la época, las cuales regulaban el servicio público de distribución de gas propano-GLP-.

Argumentó que el artículo 129 de la Resolución 580 de 1962, **“Por la cual se dictan normas sobre seguridad en la industria y el comercio de los gases líquidos derivados del petróleo, GLP”**, prevé la sanción consistente en el cierre temporal o definitivo del establecimiento que constituya peligro para la vida humana o para la seguridad de las cosas.



Explicó que llenar un cilindro con GLP, teniendo cerca una fuente de calor, constituye peligro; es una operación grave en una planta de abastecimiento comercial, por lo cual es menester que los involucrados acaten las normas técnicas y de seguridad en este servicio público.

Señaló que en el presente caso es necesario tener en cuenta la norma técnica NTC 2505 de la Resolución núm. 1397 de 1965 y en especial el artículo 14 de la Resolución núm. 0578 de 1975, que señala que el distribuidor de gas es responsable de las instalaciones y que no podrá abastecer a aquellos que representen peligro potencial.

Indicó que es evidente que representa gran peligro abastecer con GLP a un establecimiento que no cuenta con permiso o licencia de funcionamiento otorgada por el Ministerio de Minas y Energía.

Precisó que el artículo 17 de la Resolución núm. 0904 de 1965, ***“Por la cual se reglamenta el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de los gases líquidos del petróleo y se adiciona y reforma la Resolución 0580 de 1960”***, consagra que el incumplimiento de lo establecido en el Decreto 499 de 1948, la Resolución núm. 580 de 1960 y en aquél será sancionado con multas, sin perjuicio de la cancelación de la respectiva licencia.

Agregó que, por su parte, el artículo 2º de la Resolución 31514 de 1992, ***“Por la cual se modifican los artículos 25 y 28 de la Resolución 0578 de 1995 y se establecen algunas disposiciones para el suministro de gas licuado del petróleo, GLP, a través de redes de distribución”***, consagra que la violación de las normas contempladas en dicha Resolución, así como en la núm. 0578 de 1975

y demás, emanadas del Ministerio demandado, serán sancionadas con multas, suspensión y cancelación definitiva de la licencia de funcionamiento al distribuidor.

Aseveró que si bien es cierto que le corresponde a los propietarios de un establecimiento comercial ubicar los cilindros, también lo es que ello debe hacerse con plena observación de los parámetros de mínima seguridad, según lo ordenado en las normas vigentes. Que para el caso concreto, es evidente que a sabiendas de que el restaurante en cuestión no contaba con la correspondiente licencia de funcionamiento, los operadores del vehículo, por simple medida de seguridad y en acatamiento a lo establecido en la Ley, debieron abstenerse de distribuir el producto solicitado.

Adujo que al contrario de lo afirmado por la parte actora, en la investigación sí se tuvo en cuenta la calidad del personal, pues precisamente debido a la falta de coordinación de los mismos, que se encargaron de distribuir el combustible en el local comercial, fue que se produjo el escape de GLP que ocasionó la explosión.

Alegó que no existe la contradicción aludida por la demandante, pues el proceso de recargue o llenado de cilindros (instalados al interior de una edificación) conlleva el cumplimiento de varios pasos, por lo que el hecho de que no se haya llegado a la etapa final, no significa que el procedimiento no se hubiera iniciado. Que en el caso sub examine, no se pudieron llenar los cilindros, debido a la falta de coordinación entre el operador externo y su auxiliar, siendo este último el encargado de hacer el acople manguera-cilindro, no obstante, el operador externo dio inicio al procedimiento, tal y como lo pudieron constatar los funcionarios del Ministerio demandado y ECOPETROL.

Expresó que no es posible que la explosión se hubiera presentado sin la presencia del gas emanado del vehículo de la actora, pues es lógico que si el medidor marcó siete galones, que fueron despachados sin haber llegado el operador auxiliar al lugar de acople, es porque el empleado ubicado en el vehículo dio inicio a la operación de llenado sin antes haberse cerciorado de que las mangueras se encontraban debidamente conectadas.

Afirmó que es tan precisa la motivación de los actos demandados, que el mismo día del accidente, ECOPEPETROL realizó un informe integral del suceso, cuya conclusión se basó en el análisis idóneo, a cargo de un funcionario que cuenta con la experiencia y conocimientos técnicos requeridos, quien examinó diversos factores tales como testimonios, aspectos de seguridad y normativa, entre otros.

Finalmente, en relación con la incompetencia aludida por la actora, precisó que las actuaciones efectuadas por el Ministerio de Minas y Energía, se encuentran dentro de los parámetros legales que le han sido fijados, por consiguiente, no usurpa competencia alguna, toda vez que independientemente de las investigaciones penales, el ente demandado cumplió con las funciones que le eran pertinentes para la época de los hechos. (Folios 286 a 297 del expediente).

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección "B"-, mediante sentencia del 11 de junio de 2009, denegó las súplicas de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

Que es deber de las autoridades judiciales y/o administrativas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución Política, acatar todas las formalidades de los procedimientos a su cargo, lo cual garantiza, por una parte, el

derecho fundamental al debido proceso y, por la otra, que el referido trámite pueda surtirse sin ningún vicio de ilegalidad o nulidad.

Manifestó que el Decreto Ley 2119 de 1992<sup>1</sup>, en sus artículos 3º, 35 y 36, consagró, entre otras, la funciones de: dictar reglamentos, hacer cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de los recursos naturales no renovables; ejercer la vigilancia técnica y administrativa de la industria de hidrocarburos en sus ramas de refinación, transporte y distribución para asegurar el estricto cumplimiento de los reglamentos y normas que la regulan; tramitar de conformidad con la legislación vigente, los asuntos relacionados con la exploración, explotación, comercialización, refinación, transporte y distribución de hidrocarburos y las demás que sean delegadas.

Explicó que en este contexto normativo, el Jefe de la División Legal de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, para la época de la ocurrencia de los hechos, era la autoridad competente para sancionar a los distribuidores de hidrocarburos, por el cumplimiento de los reglamentos y normas vigentes en esa materia.

Agregó que en virtud de lo anterior, la circunstancia de que la Jurisdicción Penal hubiese adelantado una investigación para establecer la responsabilidad de las lesiones personales ocasionadas con la explosión, no impide que la autoridad administrativa, encargada de velar por el cumplimiento de las normas en materia

---

<sup>1</sup> Por medio del cual se reestructuró el Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Asuntos Nucleares (IAN) y la Empresa de Minerales de Colombia S.A. (MINERALCO), se establecieron las funciones generales del Ministerio demandado y de la Subdirección de Refinación, Transporte y Distribución.

de hidrocarburos, investigue y sancione a los responsables del incidente por no respetar las normas de seguridad para la distribución y almacenamiento del combustible.

Expresó que la Resolución núm. 580 de 1960, era jurídicamente aplicable, toda vez que dicha normativa regula los aspectos relacionados con la seguridad en la industria y comercio de los gases líquidos, lo cual comprende el almacenamiento, manejo y distribución del gas licuado del petróleo (GLP).

Precisó que la norma anterior, era en todo su contexto aplicable a la sociedad **GÓMEZ GALVIS Y CIA LTDA.**, como distribuidora del gas propano, sobre todo sus artículos 128 y 129, referentes a las sanciones derivadas del incumplimiento de las normas de seguridad contenidas en el Decreto 499 de 1948 y las establecidas en la misma Resolución núm. 580 de 1960.

Indicó que el artículo 13 de la Resolución núm. 904 del 24 de junio de 1965, consagra la responsabilidad que tienen los distribuidores, productores y envasadores de la seguridad en los cilindros y el volumen de gas que éstos contengan, y en dicho sentido, la parte actora, tenía la responsabilidad hacia su consumidor, en este caso, "El Braserero Rojo".

Señaló que según la investigación efectuada, se determinó que hubo irregularidades por parte del proveedor del servicio, toda vez que se presentó una falta de previsión en la realización de la labor, ya que el auxiliar del camión de la actora, inició la actividad de suministro sin que las mangueras estuviesen debidamente conectadas a los cilindros, siendo aplicable el artículo 19 de la pluricitada Resolución núm. 578 de 1975; que, en consecuencia, al tener el

Ministerio de Minas y Energía la potestad de investigar y sancionar, procedió a cancelar la respectiva licencia a la sociedad demandante.

Adujo que estando el distribuidor en la obligación de exigir a los establecimientos de comercio que almacenan más de "240" (sic) libras de gas, la autorización expedida por la División de Petróleos que faculta tal actividad, debió requerirle a "El Braserero Rojo" la misma, por lo que si el citado restaurante no la tenía, debió abstenerse de suministrar el mencionado combustible, precisamente para prevenir accidentes, como el que acaeció el 10 de marzo de 1994.

Sostuvo que la investigación en cuestión, tuvo en cuenta, entre otras, las siguientes pruebas:

- “ 1) La inspección realizada por el ingeniero Luis Ángel Hincapié Hincapié al Edificio J. del C. Gutiérrez, lugar donde ocurrió la explosión por gas propano el 10 de marzo de 1994, es decir, el mismo día de la ocurrencia de los hechos (fls 425 a 428 cdno. 3), en la que se constató lo siguiente:

*'Ninguno de los tanques y cilindros fueron los causantes del siniestro, éste ocurrió por una mala operación por parte de empleados al hacer las conexiones necesarias para llenar los mismos, actividad que se llevó a cabo conectando el carrotanque a la instalación por parte de un empleado y otro se desplazó al 2° piso a realizar el acople entre la terminación de la tubería y los tanques, operación que no alcanzó a realizar, por cuando el primero abrió las válvulas sin cerciorarse que los tanques estuvieran debidamente conectados.  
(...)'*

- 2) El informe del ingeniero Carlos A. Linares A. (fls 484 a 466 cdno. 3) cuyo objetivo fue establecer las causales que originaron el accidente ocurrido por GLP, en el cual se consignaron las siguientes consideraciones que destaca la Sala, por ser concordantes con los resultados de la inspección antes citada:

- a) (...)

*' (...) Unas horas después del incidente, hicimos un reconocimiento al carro tanque de placas CBF-874 de Cali.... Al hacerle las pruebas de hermeticidad (agua jabonosa) a las conexiones de tubería del sistema de cargue y descargue de GLP del tanque, se comprobaron fugas de gas en el 100% de las juntas y conexiones del carro tanque (aproximadamente unas 15 conexiones)...'*

b) En cuanto a los testimonios ...”

Concluyó que los testimonios y las pruebas presentadas ante la División Legal de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, tendientes a establecer las causas del accidente, se realizaron con inmediatez, experiencia y conocimiento del personal especializado en la materia.

Agregó que a través de las pruebas y los testimonios rendidos, se logró determinar que la causa de la explosión del establecimiento de comercio “El Braserero Rojo”, fue la falta de diligencia, cuidado y coordinación del operario del vehículo perteneciente a la distribuidora minorista de gas propano **GÓMEZ GALVIS Y CIA LTDA.**, al dejar salir siete galones de gas líquido sin esperar que se realizara el correspondiente acople entre la manguera del suministro y los cilindros, lo que hacía inminente el accidente, ya que al encontrarse en el ambiente el combustible, cualquier escape de energía podía activarlo.

Consideró que además de lo anterior, los argumentos de la parte actora carecen de respaldo probatorio, por las siguientes razones:

a) Que el hecho de que en los actos atacados se hayan consignado las expresiones “durante el recargue de los cilindros instalados” y “se disponía a realizar el llenado de los cilindros”, no constituye una falsa motivación, pues éstas se deben concebir dentro del contexto que describen las circunstancias que se probaron como antecedentes a la explosión por GLP,

por lo que, no se puede ni debe tomar en forma aislada cada expresión, como equivocadamente lo hace la sociedad demandante, sino, en el conjunto de la argumentación y valoración jurídica y probatoria realizada por la entidad demandada, coadyuvado ello especialmente, por el hecho de que las pruebas y las motivaciones esgrimidas como fundamento de las decisiones tomadas no fueron desvirtuadas en forma alguna.

- b) Que claramente se estableció que la explosión ocurrió al momento en que se iba a realizar la labor, luego de bombear gas desde el carro tanque abastecedor.
- c) Que no tiene respaldo probatorio la presunta manifestación de olor a gas percibido en días previos al siniestro.
- d) Que no se logró demostrar que el vehículo se encontraba en buen estado para realizar la labor de distribución previa a la ocurrencia del siniestro, pues se realizó una inspección al carro tanque en la que se concluyó que éste presentaba fugas del 100% de las juntas y en quince conexiones.
- e) Que la circunstancia de que el accidente no ocurrió momentos antes de llegar a las instalaciones de "El Brasero Rojo", no es excusa para no sancionar a la demandante, pues ésta no acató las normas de seguridad debidas, siendo responsable por haber incurrido en una actuación culposa o negligente.
- f) Que en la investigación, también se probó que el combustible se suministró sin que se hubiesen realizado los acoples de las mangueras y los cilindros. (Folios 403 a 436 del expediente).



### III- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El apoderado de la parte demandante finca su inconformidad con el fallo apelado, en esencia, en los mismos argumentos expuestos en la demanda y en los siguientes:

Que las Resoluciones núms. 9223 de 1994 y 9435 de la misma anualidad, cancelaron la licencia de funcionamiento de la sociedad **GÓMEZ GALVIS Y CIA LTDA.**, en un hecho materialmente inexacto, como lo es la afirmación de que *“las conexiones del camión presentaban fugas posibles causantes de la explosión”*.

Precisó que tal manifestación es apresurada, pues fue desvirtuada por el señor **CARLOS FERMIN REYES PINILLA**, quien a folio 127 del cuaderno principal expresó que:

“El carro tanque, yo lo había revisado con anterioridad del accidente, más o menos unos tres meses antes, en cuanto a su disposición de bombas, tuberías y mangueras estaba en buen estado, además solicité la licencia de Bomberos para reafirmar mi concepto, sin embargo de acuerdo a mis averiguaciones y basado en las publicaciones de los periódicos, se habla de que el carro tanque después del accidente se chequió y presentaba escapes, así mismo tuve la oportunidad de ver fotos de los periódicos en los que aparecían abolladuras causadas por los materiales caídos sobre el carro tanque desde los pisos superiores, situación que me lleva a concluir que estos golpes y vibraciones pudieron ocasionar tales fugas. Después del accidente no pude verificar el carro tanque por cuanto quedó decomisado al parecer por la fiscalía”

Indicó que es lógico, como lo explica el declarante, que existieran abolladuras y escapes en el camión después de la explosión, pues no se puede esperar que ocurra una tragedia como la acaecida y que el vehículo quede como si nada

hubiese pasado.

Señaló que la Resolución núm. 580 de 1960, prevé sancionar *“cuando las instalaciones o equipos de un establecimiento, constituyen peligro para la vida humana o para la seguridad de las cosas”*. En el sub lite, no se entiende por qué se invoca tal disposición, pues el establecimiento comercial *“El Brasero Rojo”* pertenece a una persona completamente diferente de la demandante.

Alegó que el artículo 13 de la Resolución núm. 904 de 24 de junio de 1965, consagra que *“serán responsables ante el consumidor por la seguridad de los cilindros y el volumen de gas que estos contengan...”*. Esta conducta, se refiere a acciones fraudulentas en que puedan incurrir los distribuidores, productores o envasadores frente al consumidor, con lo que se cualifica al sujeto pasivo de la acción, contrayéndose a dos circunstancias: seguridad de los cilindros y volumen del gas que almacenan.

Afirmó que en el caso sub examine, jamás se censuró la falta de seguridad de los cilindros, en cuanto a que permanecían en el local y eran los propietarios de éste los que debían estar vigilantes de los mismos, ya que fueron ellos bajo su exclusiva responsabilidad, quienes escogieron el lugar de su ubicación y procedieron a su instalación, por lo que es fácilmente entendible que entre los servicios que otorgaba la sociedad **GÓMEZ GALVIS Y CIA LTDA.**, no estaba el de realizar modificaciones ni en la instalación ni en la capacidad de los cilindros, toda vez que venían funcionando en este lugar en forma satisfactoria desde tiempo atrás.

Sostuvo que se desvirtuaron los argumentos del Ministerio demandado, con el testimonio visible a folio 135 del expediente, en el que la declarante **MARTHA**

**PATRICIA GÓMEZ GALVIS** señaló que: *“Nosotros esa vez no suministramos GLP, simplemente llegamos al sitio y como le solicitaron al operario que revisara una fuga aparentemente que había de gas, a ello procedió cuando sucedió el accidente”*.

Explicó que la Resolución núm. 578 de 1975, dispone en su artículo 19 que *“el personal encargado de hacer instalaciones, de transporte y manejo de los cilindros, así como los conductores, y auxiliares de los carro tanques y vehículos de reparto de cilindros deben estar debidamente entrenados para desempeñar su trabajo con máximo de seguridad”*. Al respecto, a folio 131 del expediente, el señor **MARIO ALFREDO GÓMEZ GALVIS**, precisó que:

*“La compañía posee un manual de seguridad de abastecimiento a recipientes estáticos en el cual se capacita en el procedimiento y normas que se debe seguir para el suministro de combustible a dichos recipientes, este manual es extractado de normas de seguridad mexicana y de los Estados Unidos, ya que las autoridades colombianas no se han encargado de ofrecer tales manuales. Periódicamente se hacen con los operarios en nuestras instalaciones ejercicios de simulación para tanqueo de cilindros estacionarios siguiendo todas las normas de seguridad y los pasos que debe hacer cada una”*.

Alegó que el Ministerio de Minas y Energía, jamás requirió a la firma distribuidora de gas, sobre aspectos que tuvieran que ver con la capacitación que la misma facilita a sus empleados y trabajadores, luego es claro que la norma mencionada no puede aplicarse al caso, por lo que no se entiende la razón por la cual se sanciona por este aspecto, pues a folio 139 del expediente, la señora **MARTHA PATRICIA GOMEZ GALVIS** dijo que: *“El Ministerio de Minas hacía visitas a la Empresa, enviaba 2 o 3 funcionarios, miraban cilindros y en general todo el andamiaje de las instalaciones pero nunca pasó un mal concepto de las instalaciones de la planta”*.

Aseveró que la demandada, no tuvo en cuenta que la actora, en varias ocasiones, solicitó a los propietarios de "El Braserero Rojo" la presentación de la autorización de que trata el artículo 25 de la Resolución núm. 578 de 1975, lo cual denota diligencia y celo en el cumplimiento de su gestión, a pesar de que no era obligatoria su obtención, como quiera que el mencionado establecimiento comercial no estaba almacenando gas por encima de las 420 libras.

Consideró que es contradictoria la posición del Ministerio de Minas y Energía, toda vez que las Resoluciones demandadas hacen gala de suficiencia en el conocimiento de los hechos acaecidos, así como de las normas legales que debían aplicarse, sin que hasta el momento se hubiera llevado a cabo una investigación administrativa confiable, que abarcara los aspectos inherentes a los hechos acaecidos.

Aseveró que está demostrado que jamás se alcanzaron a interconectar los dos cilindros, pues tanto el empleado de "El Braserero" como el empleado de la firma demandante, fueron coincidentes en afirmar que ni siquiera alcanzaron a ingresar al patio donde estaban los cilindros, cuando se produjo la explosión, la cual ocurrió dentro del restaurante y no en la calle donde estaba el carro distribuidor.

Finalmente, indicó, que la falsa motivación tiene fundamento en que las obligaciones fijadas en las Resoluciones demandadas, las cuales van dirigidas al establecimiento comercial "El Braserero Rojo", pues se refieren a la seguridad que deben presentar los ductos y las instalaciones, lo cual está en cabeza de los moradores y/o administradores del edificio, así como los propietarios del restaurante. (Folios 6 a 20 del cuaderno 2 del expediente)

#### **IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

En esta etapa procesal la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

#### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad de las Resoluciones núms. 9223 de 19 de julio de 1994 y 9435 de 13 de diciembre de la misma anualidad, por medio de las cuales, respectivamente, se canceló la licencia de funcionamiento de la sociedad **GOMEZ GALVIS Y CIA LTDA**, distribuidora minorista de gas propano (G.L.P.); y, se resolvió en forma desfavorable, el recurso de reposición interpuesto contra dicha decisión.

Los actos administrativos acusados, son del siguiente tenor:

#### **“RESOLUCIÓN NÚMERO 9223 (19 JUL. 1994)**

-Por el cual se cancela una licencia de funcionamiento-

#### **LA JEFE DE LA DIVISIÓN DE HIDROCARBUROS**

En uso de sus facultades legales y en especial de las conferidas  
Por la Resolución número 3 1552 de 1993 y,

#### **CONSIDERANDO:**

(...)

Que como resultado de la onda explosiva originada por el gas propano (G.L.P.) propagado dentro de las instalaciones del ‘Edificio J. de C. Gutiérrez’ ubicado en ... como consecuencia de la acción de surtir -en forma indebida y con el combustible antes mencionado-..., y tomando en cuenta el informe presentado por el funcionario del Ministerio de Minas y Energía –Ingeniero LUIS ANGEL HINCAPIE- que se desplazó al lugar de los acontecimientos referidos, instantes después de ocurridos los mismos, mediante Oficio No. 54911 del 7 de abril de 1994 se solicitó a la Sociedad GÓMEZ GALVIS Y CIA S. EN C.- GAS DEL SUR allegar, a la División Legal de Hidrocarburos de este Ministerio, los descargos correspondientes, toda vez que uno de sus vehículos distribuidores surtía el combustible respectivo –de propiedad de la citada sociedad- viéndose involucrado en los hechos en mención.

Que mediante escrito del 9 de mayo de 1994... el señor NESTOR RAUL GOMEZ GALVIS presenta los descargos del caso, esbozando los siguientes argumentos:

*'(...) nos permitimos informarle que en enero 11 de 1994 enviamos una comunicación al Asadero "El Brasero Rojo" pidiéndole la mencionada autorización (para el almacenamiento de GLP), petición que reiteramos el 8 de marzo de este mismo año...personalmente nuestros empleados insistieron en el trámite y obtención de la autorización del Ministerio, logrando como respuesta que sobre ella no había ningún problema y que ya se encontraba lista, lo cual al parecer no es exacto, y nos ha causado sorpresa y preocupación...'*

(...)

...mediante escrito de fecha 29 de abril de 1994, radicado MINAS No. 68176 del 10 de mayo del mismo año, el interesado –señor LIZARAZO PINZON PINZON, manifestando obrar como representante legal de la empresa PROALBAP LTDA., propietaria del establecimiento "El Brasero Rojo"- presenta los descargos del caso, en los que expresa:

*'1.- En el mencionado ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO, no existe ni ha existido instalación de CILINDROS PARA ALMACENAMIENTO DE G.L.P., de 420 libras (...) por lo tanto no estamos obligados a solicitar la autorización que el Ministerio que Ud. Señala.*

*2.- Los dos cilindros de CIEN (100) libras a que Ud. Se refiere, son cilindros que se utilizan en casos de emergencias, es decir, cuando nos quedamos sin el combustible...*

(...)'

De otra parte, reposa dentro del expediente el informe elaborado por el funcionario de la Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPELROL-, Ingeniero CARLOS A. LINARES A., sobre el accidente de G.L.P. ocurrido el día 10 de marzo de 1994 en la Avenida Jiménez No. 4-90, de Santafé de Bogotá, escrito que contiene objeto, metodología, resumen de los acontecimientos, descripción de los hechos, testimonios, análisis del accidente, aspectos de seguridad y normatividad, conclusiones y recomendaciones; veamos el siguiente esbozo:

#### *'OBJETO*

*El objeto de este informe es presentar un análisis del accidente; establecer hasta donde sea posible las causas que lo originaron, y finalmente sacar algunas conclusiones (...)'*

#### *'METODOLOGÍA*

\* El día del accidente se hizo inspección visual al sitio de los hechos, se tomaron fotos de los equipos comprometidos (cilindros estacionarios, instalación de llenado, carro tanque empleado para la entrega de GLP) y del lugar donde ocurrió la explosión.

\* (...).'

#### 'RESUMEN DE LOS ACONTECIMIENTOS

(...)

Suceso: Fuerte explosión con incendio moderado, originada por escape de gas propano durante el recargue de cilindros instalados en el interior de la edificación.'

Consecuencias: Considerable destrucción en la edificación a causa de la onda explosiva. Vidrios rotos en edificaciones a 100 metros a la redonda. Incendio moderado controlado rápidamente por la acción de los Bomberos. 32 personas heridas (...).'

#### 'DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

En las horas de la mañana del día 10 de marzo de 1994, el carro tanque de placas CBF- 874 de Cali, perteneciente a la empresa Gas del Sur, se disponía a realizar el llenado de los cilindros instalados en el interior del edificio J. del C. Gutiérrez, (...) localizados en un patio confinado del segundo piso de la edificación y eran utilizados para la utilización de los equipos de cocción de alimentos del restaurante El Brasero Rojo.'

**'La instalación constaba de dos cilindros de 400 libras de GLP (cada uno) y otros dos cilindros de 100 libras (cada uno), todos ellos interconectados entre sí, para suministrar el gas a los equipos** de cocción del restaurante localizados en el primer piso. El patio donde se encontraba todo este equipo de almacenamiento de gas se encuentra en la parte posterior del edificio y es totalmente encerrado por sus costados; los muros que lo circundan tienen una altura equivalente a cuatro pisos del edificio. Una tubería metálica (de ½ pulgadas) empotrada entre los muros de la edificación que conduce el gas propano líquido de reposición desde la puerta del restaurante (sobre la Avenida Jiménez) hasta una esquina del patio donde están los cilindros; esta tubería metálica tiene instalada una válvula de seguridad cuya placa indica una precisión de disparo de 350 psia, y el venteo de la misma descarga sobre el mismo patio. La operación de llenado requiere interconectar en el patio, por medio de una manguera flexible, el cilindro será recargado con el extremo de la tubería metálica que llega desde la calle. Al mismo tiempo el carro tanque utiliza otra manguera

*flexible para conectar el tanque con la tubería metálica que conduce el GLP hasta el patio de los cilindros.'*

*'(...) durante el proceso de interconexión de los cilindros en el interior del patio, ocurrió un fuerte escape de gas propano en esta área. Las personas que se encontraban en el segundo piso del edificio en oficinas contiguas al patio de los cilindros, alcanzaron a percibir la presencia de GLP por su olor característico (mercaptanos), con lo cual se sintieron alarmadas. Instantes después sobrevino la explosión que pudo ser iniciada por algún fumador dentro de las oficinas, por el accionamiento de algún interruptor de luz o por el funcionamiento en el mismo patio de los cilindros, de un extractor de humos de los equipos de cocción del restaurante El Brasero Rojo. El empleado (Guillermo Ruíz) del restaurante El Brasero Rojo que subió a abrir la puerta del patio, y el ayudante del carro tanque de la empresa Gas del Sur, que se disponía a hacer las interconexiones con los cilindros, que fueron expulsados varios metros (aproximadamente 8 a 9 metros) a través del pasillo de entrada al mismo, por acción de la onda explosiva.*

*'Por fortuna, los escombros de muros y ventanales de los pisos altos, que cayeron sobre los cilindros no alcanzaron a romper ninguno de ellos, tan solo uno sufrió algunas abolladuras pero sin perforación.'*

*'Seguidamente a la explosión se inició un incendio en las oficinas contiguas al patio en el segundo, tercero y cuarto piso. La llegada oportuna de los bomberos impidió que el incendio se extendiera hacia el resto del edificio y causara daños y pérdidas mayores, No obstante lo anterior, se anota que los efectos de la conflagración fueron apreciables en el cuarto piso. La destrucción causada por la onda explosiva fue considerable en todos los pisos de la edificación (seis pisos), con derribamiento casi total de ventanales, puertas y muros. También se presentaron vidrios rotos en otras edificaciones ubicadas aproximadamente a 100 metros a la redonda del sitio donde ocurrió la explosión.'*

*'Unas horas después del incidente, hicimos un reconocimiento al carro tanque de placas CBF-874 de Cali, perteneciente a la empresa Gas del Sur, que quedó junto con su conductor bajo la disposición de la Fiscal 62 (unidad 5) encargada inicialmente de este caso. **Al hacerle las pruebas de hermeticidad (agua jabonosa) a las conexiones de tubería del sistema de cargue y descargue de GLP del tanque, se comprobaron fugas de gas en el 100% de las juntas y conexiones del carro tanque (aproximadamente unas 15 conexiones).** Con base en estas comprobaciones realizadas ante la Fiscal, se le recomendó a ésta hacer evacuar el carro tanque a la mayor brevedad posible, **pues un equipo en***



**estas condiciones no es otra cosa que una bomba ambulante desplazándose por la ciudad.** También se comprobó que el medidor de GLP entregado por el carro tanque marcaba 7 galones, lo cual constituye una prueba de que en el momento del accidente, el carro tanque bombeó GLP hacia los cilindros del restaurante El Brasero Rojo. (Negrilla fuera del texto)

**'TESTIMONIOS'**

*'Teonila Telles, asesora del edificio (...).*

*De este testimonio se pueden sacar algunas conclusiones:*

- a. *El tiempo transcurrido entre el momento en que el ayudante y el empleado del restaurante se bajaron del ascensor y el momento en que ocurrió la explosión, es del orden de 20 o 30 segundos, o sea, el tiempo que emplea el ascensor en ir al segundo piso, abrir y cerrar las puertas y continuar para llegar al cuarto piso. En estos 30 segundos el ayudante del carro tanque y su acompañante, apenas tuvieron tiempo de llegar a la puerta del patio para intentar abrirla. (...).*
- b. *La llama en la tubería metálica que conducía el GLP desde la calle hasta el patio, es prueba de que el escape de gas en el patio, provino de esta tubería. El detalle relatado por la señora Telles sobre la tenencia de la manguera por parte del ayudante del carro tanque, en el sitio que este quedó después de la explosión, es también prueba de que la manguera no alcanzó a ser conectada.'*

*'Guillermo Ruíz, empleado del restaurante L Brasa Roja (...)*

*De este testimonio se pueden sacar las siguientes conclusiones:*

- a. *El testimonio es totalmente concordante con el testimonio de la señora Telles. (...)*
- b. *El fuerte ruido producido por el escape (y el olor de gas en el pasillo) alcanzó a alertar al ayudante y al empleado del restaurante, pero la cantidad escapada fue tan grande y en tan breve tiempo, que la explosión inmediata no dio lugar a que se tomaran medidas tendientes a la evacuación de las instalaciones.*
- c. *(...) La única forma de provocar un escape desde afuera del patio es bombeando GLP desde el carro tanque (en la calle), a través de la línea metálica de llenado de los cilindros que va desde la calle hasta el patio.'*

## *'ANALISIS DEL ACCIDENTE*

*Con base en el alto poder de destrucción causado por la explosión, la cantidad de GLP que la originó, fue considerable. Los 7 galones que indica el medidor del carro tanque, equivalen a unas 32 libras de gas licuado (téngase en cuenta que esto es casi el equivalente a la capacidad de un cilindro lleno de 40 libras), cuyo volumen en estado gaseoso a condiciones de Bogotá, es de aproximadamente de 10 metros cúbicos de gas. Esta cantidad de FLP gaseoso alcanzaría para inundar el patio donde ocurrió la explosión, hasta una altura entre 50 mts y 60 mts, volumen de gas suficiente para causar los destrozos que presentó este accidente.*

*Solo existen tres tipos de opciones para explicar el origen del escape de gas en el patio, estas son:*

- 1. El escape provino de los cilindros que se encontraban en el patio (...)*

*(...)*

*Con base en las consideraciones anteriores, la fuga de GLP gaseoso de los cilindros queda descartada como explicación del escape ocurrido en el patio.*

- 2. El escape provino de GLP almacenado (desde el trasiego anterior al del accidente) en la línea metálica proveniente de la calle para el proceso de recargue de los cilindros.*

*Las consideraciones anteriores llevan a descartar esta posibilidad como la causante del escape de gas que dio lugar a la explosión.*

- 3. El escape ocurrió por falta de coordinación entre los empleados de la empresa de Gas del Sur, al colocar el bombeo desde el carro tanque en la calle, antes de que el ayudante (en el patio) hiciera las conexiones con manguera entre la línea o metálica del trasiego y el cilindro a ser llenado. En este caso, el escape de GLP líquido se presentó por la válvula de seguridad de la línea (que descargaba en el mismo patio) o por la válvula del bloqueo de la línea que pudo haber quedado abierta desde el último recargue de cilindros.'*

*'Esta posibilidad concuerda con:*

- La lectura del medidor del carro tanque de 7 galones de GLP líquido...*
- Escape de gran cantidad de GLP en corto tiempo...*

- *La falta de coordinación entre el ayudante en el interior del edificio y el operador del carro tanque en la calle...*
- *El testimonio de la empleada del edificio... en el sentido de que el ayudante no alcanzó a interconectar la manguera en el patio...*
- *El testimonio del señor Guillermo Ruíz... afirma que no alcanzaron a entrar al patio cuando ocurrió la explosión*
- *Testimonio de las personas que estaban en la oficina contigua al patio, en el sentido de que es muy corto el tiempo (menos de ½ minuto) sintieron el escape de gas...'*

*'(...)*

#### **'CONCLUSIONES**

*1.- El accidente fue causado por un fuerte escape de GLP líquido durante el proceso de recargue de los cilindros del restaurante El Brasero Rojo, originado por la falla humana de los operarios de la empresa Gas del Sur, al colocarse el bombeo desde el carro tanque antes de que estuvieran listas las interconexiones requeridas en el interior del edificio.*

*2.- (...)*

*3.- (...)*

*4.- Teniendo en cuenta que los empleados de la empresa distribuidora Gas del Sur estaban entregando GLP a unas instalaciones que presentaban un grado alto de inseguridad debido a las numerosas fallas técnicas e incumplimiento de las normas colombianas en esta clase de instalaciones; de acuerdo con las Resoluciones 904 y 1397 de 1965 y 578 de 1975, la responsabilidad de este accidente recae en primera instancia sobre la empresa distribuidora Gas del Sur.*

*5.- El lamentable estado en aspectos de seguridad, que presentó el carro tanque de la empresa Gas del Sur envuelto en este accidente, deja una clara indicación de la falta de responsabilidad de esta empresa en cuanto a manejo de productos tan delicados como el GLP. Denota además falta de preparación y entrenamiento de su personal en el manejo adecuado y seguro de GLP (...)*

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Cancelar definitivamente la licencia de funcionamiento de la distribuidora minorista de gas propano (GLP) 'GOMEZ GALVIS Y CIA S. EN C.'- GAS DEL SUR- ubicada en la Transversal 5 No. 13-76 Zona Industrial de Cazucá, Municipio de

Soacha, por las infracciones a que hace referencia la parte motiva de esta providencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Oficiar a la autoridad competente para que proceda al cierre de las instalaciones del establecimiento de comercio mencionado en el artículo inmediatamente anterior...

**ARTÍCULO TERCERO.-** Contra la presente resolución procede recurso de reposición, el cual deberá interponerse personalmente, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación..."

**“RESOLUCIÓN NÚMERO 9435  
(13 DIC. 1994)**

-Por la cual se resuelve un recurso de reposición-

**LA JEFE DE LA DIVISIÓN DE HIDROCARBUROS**

En uso de sus facultades legales y en especial de las conferidas  
Por la Resolución número 3 1552 de 1993 y por el artículo 50 del  
Código Contencioso Administrativo,

**CONSIDERANDO:**

(...)

...Las normas citadas se relacionan para que exista total claridad procesal, siendo del caso citarlas y estudiarlas conjuntamente. El llenar un cilindro con GLP, teniendo fuente cercana de calor que constituya peligro es una operación tan grave en una planta de abastecimiento como –y aún más- en un establecimiento comercial. Las medidas de seguridad frente a dichos elementos hay que tenerlas presentes y cumplir estrictamente en cualquier lugar. Bien dice una cita anterior:

‘El distribuidor de GLP será responsable de las instalaciones que construya Y NO PODRÁ ABASTECER AQUELLAS QUE PRESENTEN UN PELIGRO POTENCIAL’

Acaso no constituye un peligro potencial abastecer de combustible (G.L.P.) a un establecimiento comercial que no cuenta con el permiso o licencia de funcionamiento que requiere de la autoridad competente, en este caso del Ministerio de Minas y Energía? Se expresa –además- el hecho de imponer sanción ante el incumplimiento de las disposiciones contenidas tanto en el Decreto 499 de 1948 como en las de la Resolución 580 de 1960 (Artículo 128), ello es apenas legal y lógico.

(...)

Si bien es cierto corresponde a los propietarios de un establecimiento comercial ubicar los cilindros pertinentes, es cierto también que ello debe hacerse con plena observancia de los parámetros ordenados por las normas vigentes, para el caso concreto. A sabiendas de que el establecimiento comercial no contaba con la correspondiente licencia de funcionamiento otorgada por el Ministerio de Minas y Energía, han debido –los operadores del vehículo de reparto- POR SIMPLE MEDIDA DE SEGURIDAD y en acatamiento a lo establecido por la ley, abstenerse de distribuir el producto solicitado. Como lo dice el recurrente, en la conducta descrita en el artículo 13 de la Resolución 904 del 24 de junio de 1965 pueden incurrir ‘los distribuidores’ y/o ‘envasadores’.

Coadyuvando lo planteado y frente a la disposición citada, reforzando –además- la decisión tomada por el Ministerio de Minas y Energía, cabe hacer énfasis en lo descrito en el citado artículo 17, ibídem, cubriendo así cualquier posible vacío de duda que subsistiere.

(...)

Al respecto cabe anotar que –de acuerdo con la investigación adelantada- precisamente fue la falta de coordinación entre el personal (del carro tanque) encargado de distribuir el combustible en el establecimiento EL BRASERO ROJO, la que produjo el escape de GLP que permitió posteriormente la explosión conocida.

Ahora bien, el hecho según el cual el Ministerio haya o no requerido a la firma distribuidora de gas, para verificar la capacitación o no del personal a su cargo, en ningún momento debe confundirse con que ello sea causal de excusabilidad o justificación en lo acontecido. La realidad indica que si la empresa distribuidora de G.L.P. no capacita al personal a su cargo, se crea una conducta violatoria de lo ordenando por las normas legales, situación esta que además atenta contra la seguridad y vida de las personas. Lógico que el incumplimiento a lo legalmente ordenado acarrea la imposición de las sanciones establecidas para la concreta situación.

(...)

En irreal se traduce la posición del recurrente, cuando –en contra de lo por él manifestado- aparecen hechos ciertos que demuestran la realidad de los acontecimientos, hechos que terminan por confundir al mismo impugnante. Veamos:

De las visitas efectuadas, por diferentes funcionarios del Ministerio de Minas y Energía y ECOPETROL, al lugar de la referida explosión, se concluye que la capacidad de almacenamiento de G.L.P. en el restaurante EL BRASERO ROJO supera la cantidad indicada en la norma analizada<sup>2</sup>, toda vez que se encontraron dos (2) tanques de 420 libras cada uno y dos (2) tanques de 100 libras cada uno. Ilógico es pensar que –no contando EL BRASERO ROJO con una

---

<sup>2</sup> Resolución núm. 578 de 1975 (modificada por la Resolución número 31514 de 1992)

cantidad de G.L.P. superior a la legalmente determinada y así obtener del Ministerio de Minas y Energía licencia de funcionamiento- la sociedad distribuidora (conocedora de las normas aplicables) tuviese que requerir en varias oportunidades y por distintos medios –como así lo afirman- al establecimiento EL BRASERO ROJO, con el fin de que cumplieren con la reglamentación concerniente.

El distribuidor, asegurándose que al suministrar el G.L.P. no contraría disposición legal, debe solicitar la licencia de funcionamiento pertinente; al no mostrar el permiso el establecimiento comercial, sencillamente debían los distribuidores abstenerse de vender el producto.

(...)

De estas aseveraciones no se puede concluir contradicción alguna, toda vez que el proceso de llenado o recargue de cilindros (instalados en el interior de la edificación) significa el cumplimiento de varios pasos a seguir, lo cual no quiere decir que si no se llega al resultado final no se haya tenido por iniciado tal procedimiento. Diferente es, en el caso sub lite, que no se haya podido llenar el cilindro respectivo, como consecuencia de la falta de coordinación entre el operador externo y su compañero auxiliar, encargado de realizar el acople manguera-cilindro; pues se demostró que el operador externo dio inicio al proceso de llenado antes de la debida oportunidad. En otras palabras, si el resultado final no se dio, no fue precisamente porque no se hubiera iniciado el proceso de llenado sino porque hubo interrupción del proceso ya iniciado.

(...)

...El no haber sucedido una catástrofe de mayores proporciones no niega de plano que esta hubiese podido ocurrir. Lo anteriormente conducente es solo muestra del indebido acatamiento de las medidas de seguridad que se deben tomar, relacionadas con la materia aquí tratada.

(...)

...La respuesta al interrogante del impugnante ha sido dada en el transcurso del proceso: la explicación lógica de cómo marca el medidor siete galones ‘despachados sin haber llegado el operador auxiliar al lugar de acople’ respectivo, es sencillamente por causa del empleado que desde el carro tanque dio inicio a la operación de llenado sin antes haberse cerciorado que las mangueras se encontraban debidamente conectadas. De no haber sucedido así, no habría marcado esa gran diferencia de siete galones (poco probable que la onda explosiva haya alterado la cantidad descrita), no habiendo ocurrido –por consiguiente- la explosión.

... que el Ministerio no tuvo en cuenta otras causas de la explosión, sin embargo, de ellas sí se hizo referencia en los numerales ‘1’ y ‘2’ del acápite ‘Análisis del Accidente’ (folio 11), y que aparecen desarrollados en el informe presentado por el funcionario de

ECOPETROL, Ingeniero Carlos A. Linares las posibilidades tenidas en cuenta se escogieron dentro de las más probables y reales, razón que no riñe con ideas totalmente parcializadas y subjetivas.

(...)

Este Ministerio actúa dentro de los parámetros legales que le han sido fijados, por consiguiente, no usurpa ni jurisdicciones ni competencias atribuidas a otras autoridades o entidades nacionales...

(...)

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO-** No aceptar la solicitud de revocatoria de la Resolución número 9 223 del 19 de julio de 1994, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia; en consecuencia, mantener en firme la citada Resolución, en el sentido de:

*'Cancelar definitivamente la licencia de funcionamiento de la distribuidora minorista de gas propano (GLP) 'GOMEZ GALVIS Y CIA S. EN C.'- GAS DEL SUR- (hoy GOMEZ GALVIS Y CIA LTDA.), ubicada en la Transversal 5 No. 13-76 Zona Industrial de Cazucá, Municipio de Soacha, por las infracciones a que hace referencia la parte motiva de esta providencia.'*

**ARTÍCULO SEGUNDO-** Oficiar a la autoridad competente para que proceda al cierre de las instalaciones del establecimiento de comercio mencionado en el artículo inmediatamente anterior, ubicado en la dirección allí mismo señalada..."

Se observa que el Ministerio de Minas y Energía, expidió las Resoluciones censuradas, como resultado de la investigación administrativa seguida a causa de la explosión acaecida el 10 de marzo de 1994, en el restaurante "El Brasero Rojo", ubicado en la avenida Jiménez núm. 4ª-86/90 de la ciudad de Bogotá, en el momento en que el vehículo de placas CBF-847 de Cali, perteneciente a la sociedad demandante, abastecía de gas G.L.P. al citado restaurante.

A juicio de la parte actora, los actos administrativos acusados, se encuentran incursos en las causales de "INCOMPETENCIA" y "FALSA MOTIVACIÓN", por lo

que la Sala procederá a examinarlas junto con aquellos, en aras de establecer su legalidad.

Para la Sala la causal denominada "INCOMPETENCIA", no está llamada a prosperar, pues las actuaciones administrativas son autónomas e independientes de las penales, por lo que la iniciación de la una no inhibe la instrucción de la otra, toda vez que las sanciones que cada una aplica difieren en su totalidad. El hecho de que la Fiscalía General de la Nación haya iniciado la respectiva investigación que le compete, no obstaba para que el Ministerio de Minas y Energía procediera con la suya, de conformidad con las normas reguladoras en la materia.

Así pues, tal y como lo manifestó el a quo, el Ministerio de Minas y Energía estaba facultado para realizar la investigación administrativa referida. En efecto, según el numeral 4 del artículo 3º del Decreto Ley 2119 de 1992, la entidad demandada, tiene la siguiente función:

"4. Dictar los reglamentos y **hacer cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con** la exploración, explotación, **transporte**, refinación, **distribución**, procesamiento, beneficio, **comercialización y exportación de los recursos naturales no renovables**, así como las relativas a la generación, transmisión, interconexión, distribución y control técnico de la generación de energía.

(...)" (Subrayas y Negrillas fuera del texto).

Así mismo, el numeral 4 del artículo 6º ibídem, consagra:

**"ARTICULO 6o. FUNCIONES ESPECIFICAS DEL SUBSECTOR DE HIDROCARBUROS.** En relación con el subsector de hidrocarburos, el Ministerio tendrá las siguientes funciones:

(...)



4. Ejercer una adecuada vigilancia del cumplimiento de las obligaciones y derechos relacionados con las actividades de hidrocarburos. Para tal efecto, **el Ministerio podrá, de acuerdo con las disposiciones legales que regulen la materia, imponer sanciones** y tomar las medidas necesarias para lograr que la exploración y explotación de yacimientos se realice de conformidad con la Ley.

(...)” (Subrayas y negrillas fuera del texto)

El artículo 35, ibídem, prevé:

**“ARTICULO 35. SUBDIRECCION DE REFINACION.** La Subdirección de Refinación, Transporte y Distribución, tendrá las siguientes funciones:

1. **Ejercer la vigilancia técnica y administrativa** de la industria de hidrocarburos **en sus ramas de** refinación, **transporte y distribución** para asegurar el estricto cumplimiento de los reglamentos y normas que la regulan;

(...)

6. **Ejercer la vigilancia técnica del comercio** de los combustibles líquidos derivados del petróleo, **del gas propano y del gas natural en sus ramas de almacenamiento, envase, manejo, transporte y distribución, y aprobar las licencias de funcionamiento de los establecimientos dedicados al comercio de estos productos.**

(...)” (Subrayas y negrillas fuera del texto)

Es claro entonces, que la Ley facultó expresamente al Ministerio de Minas y Energía para efectuar la investigación sustento de los actos censurados, pues entre sus funciones estaba la de velar por la debida comercialización y distribución de los combustibles como el gas G.L.P. así como la de aplicar las sanciones respectivas.

Establecido lo anterior, procede la Sala a determinar, si las Resoluciones censuradas se encuentran incursas en la causal de “FALSA MOTIVACIÓN”, alegada por la actora.

En el sub lite, se observa que la sociedad **GÓMEZ GALVIS Y CIA LTDA**, invocó esta causal por considerar que las obligaciones señaladas en la parte motiva de los actos cuestionados, están dirigidas al restaurante “El Brasero Rojo”, por lo que las normas fundamento de la decisión controvertida no le eran aplicables.

En este orden de ideas, procede la Sala a analizar las siguientes disposiciones, que a juicio de la actora no debieron fundamentar las Resoluciones expedidas en su contra.

El artículo 129 de la Resolución núm. 580 de 9 de mayo de 1960<sup>3</sup>:

**“Artículo Ciento Veintinueve.-** Cuando a juicio del Ministerio de Minas y Petróleos, las instalaciones o equipos de un establecimiento constituyan un peligro para la vida humana o para la seguridad de las cosas, el Ministerio podrá ordenar el cierre temporal o definitivo del establecimiento. En tal evento, el Ministerio dará aviso inmediato a las autoridades respectivas para los fines legales consiguientes” (Subrayas y Negrillas fuera del texto).

Los artículos 19 y 25 de la Resolución núm. 578 de 1975<sup>4</sup>:

**“Artículo 19.** El personal encargado de hacer instalaciones, del transporte y manejo de los cilindros, así como los conductores y auxiliares de los carro – tanques y vehículos de reparto de cilindros, deben estar debidamente entrenados para desempeñar su trabajo con máxima seguridad.

(...)”

---

<sup>3</sup> Por la cual se dictaron normas sobre la seguridad en la industria y el comercio de los gases líquidos de petróleo

<sup>4</sup> Por la cual se dictaron normas de seguridad sobre la distribución y el mantenimiento del equipo utilizado para el almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo G.L.P. para uso doméstico.

**“Artículo 25. Toda instalación con capacidad de almacenamiento superior a 420 libras de gas licuado del petróleo (G.L.P.), necesitará autorización de la División de Petróleos,** para lo cual es indispensable la presentación previa de planos sobre localización, redes de distribución, sistemas de medida y disposición de seguridad.

PARÁGRAFO.- Quedan incluidas dentro de esta categoría las instalaciones de cilindros de 100 libras que tengan más de cuatro recipientes.

(...)” (Subrayas y negrillas fuera del texto).

De lo que ha quedado reseñado, colige la Sala que el Ministerio demandado no incurrió en el vicio de nulidad alegado por la demandante, según pasa a explicarse:

La Resolución núm. 580 de 9 de mayo de 1960, **regula la seguridad en la industria y el comercio del gas G.L.P.**, en su artículo 129, hace referencia a las instalaciones o equipos que constituyen peligro para la vida humana; como quiera que los sujetos pasivos de la norma, son los industriales y comerciantes del combustible mencionado, no puede interpretarse que tal preceptiva va dirigida al restaurante “El Brasero Rojo”. Por el contrario, la Resolución en mención le es aplicable sin lugar a duda a la sociedad **GÓMEZ GALVIS Y CIA LTDA.**, toda vez que su objeto social se encamina a almacenar, manejar y distribuir el referido gas G.L.P.

Igualmente, resultaba aplicable al caso sub examine, la Resolución núm. 578 de 1975, por cuanto **normaliza la seguridad sobre la distribución y mantenimiento del equipo utilizado para el almacenamiento del combustible mencionado**, actividades, que como ya se dijo, eran desempeñadas por la parte actora.

No es de recibo para la Sala el argumento relativo a que el artículo 19 de la Resolución en cita no le era aplicable a la demandante, pues el hecho de que el Ministerio de Minas y Energía no hubiese verificado las calidades de los trabajadores de la sociedad actora, no autorizaba a ésta para desconocer la Ley, ya que es evidente que para que sea aplicable no es necesario que la autoridad competente requiera a sus vigiladas el cumplimiento de la misma.

De igual forma, se considera aplicable el artículo 25 de la mencionada Resolución núm. 578 de 1975, pues además del concepto rendido por el Ingeniero **CARLOS A. LINARES A.**, cuyos apartes se transcribieron en la Resolución núm. 9223 de 19 de julio de 1994 (demandada), se tiene el Memorando de 27 de septiembre de 1994, visible a folios 557 A 559 del cuaderno 3 del expediente, suscrito por el ingeniero **GUILLERMO RUEDA RUEDA**, de la Empresa Colombiana de Petróleos –ECOPETROL-, en el cual se informó lo siguiente:

“(…)

4. Además de lo expuesto en los dos apartes anteriores, se debe precisar que la instalación en cuestión **tenía una capacidad de 1.000 libras** de GLP, discriminadas así:

- 2 cilindros de 400 libras de GLP cada uno.
- 2 cilindros de 100 libras de GLP cada uno.

(…)” (Subrayas y negrillas fuera del texto)

En virtud de lo anterior, es claro que la sociedad demandante no podía proveer de gas al restaurante mencionado, pues la cantidad de almacenamiento de dicho establecimiento superaba las 420 libras, ya que se encontraron dos cilindros de tal capacidad y otros dos de 100 libras.

Resalta la Sala que, contrario a lo afirmado por la parte actora, el hecho de que hubiese solicitado la autorización de que trata el pluricitado artículo 25 de la Resolución núm. 578 de 1975 al restaurante “El Braserero Rojo”, ello no *“denota diligencia y celo en el cumplimiento de la gestión”*, pues como bien lo expresaron tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como el Ministerio demandado, *“por simple medida de seguridad y en acatamiento a lo establecido en la Ley, debieron abstenerse de distribuir el producto solicitado.”*

Ahora bien, frente a las censuras que se le formulan a la investigación realizada por los Ingenieros de ECOPETROL y su verificación por parte de funcionarios del Ministerio de Minas y Energía, cabe decir, que de conformidad con los 4 cuadernos anexos, contentivos de la misma, es evidente que ella se llevó a cabo en forma inmediata, juiciosa, con acatamiento al debido proceso y por personal idóneo en la materia, por lo que no le queda duda alguna a la Sala, acerca de la veracidad en las conclusiones adoptadas por la empresa mencionada.

En efecto, tanto los propietarios de “El Braserero Rojo” como los representantes de la sociedad **GÓMEZ GALVIS Y CIA LTDA**, rindieron descargos acerca del accidente acaecido el 10 de marzo de 1994.

Igualmente, el Ingeniero **CARLOS A. LINARES A.**, el mismo día del suceso, se presentó en el sitio de los hechos, verificó la situación y elevó el respectivo informe, a través de Memorando núm. GAS-116 de 11 de julio de 1994, mediante el cual expuso la metodología de la evaluación, describió los hechos, testimonios, análisis del accidente, aspectos de seguridad, normativa, conclusiones y recomendaciones.

De igual forma, el mismo día del accidente, el Ingeniero **LUIS ANGEL HINCAPIE** realizó una inspección, en la que concluyó que el siniestro ocurrió por una mala operación por parte de empleados de la sociedad demandante, quienes al hacer las conexiones necesarias para llenar los cilindros, abrieron las válvulas sin que se hubiese efectuado el acople entre la tubería y los tanques.

Obra constancia de la visita realizada por funcionarios del Ministerio de Minas y Energía, en la cual verificaron la existencia de los cuatro cilindros a que alude la investigación, los cuales superan el almacenamiento de las 420 libras de que trata el artículo 25 de la Resolución núm. 578 de 1975.

Según el Memorando de 15 de marzo de 1994, suscrito por el Profesional Universitario del Ministerio demandado, dirigido a la Subdirectora de Refinación, Transporte y Distribución, se pudo constatar la serie de infracciones en que había incurrido la sociedad demandante, así:

“(…)

En cuanto a las características del vehículo distribuidor, cabe resaltar que en ninguna parte se identifica el nombre de la empresa y la expresión ‘Gas inflamable’, contradiciendo lo establecido en el numeral 7 del literal A del artículo 21 de la resolución 578 de marzo 25 de 1975. El tanque del vehículo tiene una capacidad de 2.400 galones...

(…)

- El llenado de los cilindros se realizaba a través de una tubería de 1 ½ pulgadas de diámetro, instaladas desde la entrada al establecimiento (en unas cajas protegidas sobre el andén) hasta el segundo piso donde están los cilindros y tanques, tubería que no está conectada directamente a los recipientes; el acople con éstos se realiza por medio de una manguera proporcionada por la empresa distribuidora de gas.

(…)”

Estas conclusiones coinciden con lo manifestado por el Ingeniero de ECOPETROL en el informe al que se hizo referencia en párrafos precedentes.

Así las cosas, es evidente que la parte actora no pudo desvirtuar la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos acusados, razón por la cual se confirmará la sentencia de 11 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera -Subsección "B"-, denegatoria de las súplicas de la demanda.

**En mérito de 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,**

**F A L L A:**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 11 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera -Subsección "B"-, de conformidad con las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 30 de agosto de 2012.

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ  
Presidenta

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO