



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil veintidós (2022).

Radicación número: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)

Actor: WILLIAM ESTEBAN GÓMEZ MOLINA

Demandado: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTROS

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD

TEMAS: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD – Medida cautelar de suspensión provisional – Decreto 1073 de 2015 – El régimen sancionatorio aplicable en la prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo – Directrices generales a cargo del legislador y su desarrollo en virtud de la especialidad y carácter técnico de la temática a cargo de la reglamentación.

Procede el despacho a pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional presentada por la parte actora.

I. ANTECEDENTES

1. La medida cautelar de suspensión provisional de disposiciones, segmentos y expresiones del Decreto 1073 de 2015

El 11 de octubre de 2021, el señor William Esteban Gómez Molina, en ejercicio del medio de control de nulidad, en escrito separado de la demanda formulada contra el Presidente de la República, el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Transporte, solicitó la siguiente medida cautelar (se transcribe de forma literal, incluidos los eventuales errores):

“En la presente oportunidad se solicita la suspensión provisional del párrafo 2º (parcial) del artículo 2.2.1.1.1.9., el artículo 2.2.1.1.2.2.1.1. (parcial), el párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.3.41., el artículo 2.2.1.1.2.2.3.65. y el literal g (parcial) del artículo 2.2.1.1.2.2.3.68., el artículo 2.2.1.1.2.2.3.71., el artículo 2.2.1.1.2.2.3.73. (parcial), el párrafo 3 (parcial) del artículo 2.2.1.1.2.2.3.96, el párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.3.99., el



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

artículo 2.2.1.1.2.2.3.108., el literal b del artículo 2.2.1.1.2.2.4.13., los numerales 4 y 5 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.6., el párrafo (parcial) y el artículo 2.2.1.1.2.2.6.11. (parcial), el numeral 4 (parcial) del artículo 2.2.1.1.2.2.6.13., el artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. (parcial), el artículo 2.2.1.2.1.3. y el artículo 2.2.1.2.1.5., el párrafo 2 del artículo 2.2.1.2.2.21., los artículos 2.2.1.2.4.9. a 2.2.1.2.4.12., el artículo 2.2.1.2.4.13., el artículo 2.2.2.6.1.1.2.1., y 2.2.2.6.1.1.5.1., y 2.2.2.6.1.1.6.1. a 2.2.2.6.1.1.6.4., el párrafo 5 del artículo 2.2.3.2.6.1.4., el literal f del artículo 2.2.3.5.2.2.1.1. y el literal a del artículo 2.2.3.5.2.2.1.4., el numeral 4 del artículo 2.2.3.5.2.2.6.5., el artículo 2.2.3.7.2.6., el artículo 2.2.3.7.3.3. (parcial), del Decreto 1073 de 2015, por considerar que de continuar ejecutándose se causa un perjuicio irremediable para todas las personas públicas y privadas que interactúan con el sector Minero Energético, destinatarios de los procedimientos administrativos sancionatorios que en ellos se encuentran contenidos”.

Como fundamento jurídico de la solicitud indicó que, según se desprende del análisis de la demanda, existe una contradicción entre las normas demandadas y los principios al debido proceso, legalidad de las faltas y tipicidad de las sanciones en materia administrativa, así:

- Las disposiciones demandadas vulneran los artículos 29 y 150 de la Constitución Política que consagran los principios al debido proceso, legalidad de las faltas y tipicidad de las sanciones en materia administrativa.
- Las disposiciones demandas desconocen que la Constitución de 1886 y sus reformas fueron derogadas por el artículo 380 de la Constitución de 1991.
- El Gobierno Nacional no tiene competencia para regular, vía decreto reglamentario, los elementos esenciales del tipo: descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, la determinación de la sanción, incluyendo el término o su cuantía, la autoridad competente para aplicarla y el procedimiento para su imposición.
- Las normas demandadas regulan todo lo que por expresa disposición constitucional le corresponde de manera exclusiva al legislador, es decir, fueron dictadas con extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria y en desconocimiento de la reserva de ley en materia sancionatoria.

2. Trámite de la medida cautelar



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

Mediante auto de 10 de noviembre de 2021, notificado el 13 de diciembre de 2021, el despacho dio traslado de la solicitud de medida cautelar a las entidades demandadas, las cuales se opusieron a esta y se pronunciaron así:

– El Ministerio de Minas y Energía señaló que los artículos demandados del Decreto 1073 de 2015 no contrarían los artículos 29, 150 y 380 de la Constitución Política, en tanto aquellos tienen origen y fueron proferidos, de acuerdo con la facultad legal del Decreto Legislativo 1056 de 1953 y las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989, por las siguientes razones:

- No se vulnera el principio de reserva de ley, puesto que, por una parte, el artículo 8 de la Ley 39 de 1987 habilitó al gobierno nacional para determinar las normas sobre calidad, medida y control de combustibles y las sanciones a que hubiere lugar para los distribuidores que inobservaran la ley; y, por otro lado, el artículo 3 de la Ley 26 de 1989 estableció que los establecimientos de distribución que transgredieran las normas sobre el funcionamiento del servicio público o las órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el particular serán sancionados por este con: amonestaciones, multas de hasta 10 SMMLV, suspensión del servicio hasta por 10 días y cancelación de la licencia de funcionamiento, contexto en el cual dicho ministerio debe hacer conocer por escrito los cargos, dar un plazo de 10 a 30 días para los descargos, practicar las pruebas conducentes y tomar la decisión pasible únicamente del recurso de reposición.

Sin perjuicio de lo anterior, con base en la jurisprudencia constitucional¹ y la doctrina nacional, sostuvo que, por razones de especialidad, en materia sancionatoria, el referido principio no impide la intervención del reglamento, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador, sin que dicho reglamento pueda modificar, suprimir o contrariar los postulados legales ni desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso.

Enseguida identificó las normas que facultaron la expedición de las siguientes normas o segmentos normativos demandados del Decreto 1073 de 2015 sobre los que versa la solicitud de medidas cautelares, en relación con las cuales

¹ Sentencia C-699/15. MP. Alberto Rojas Ríos.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

reiteró que no desconocen la reserva legal, puesto que la ley facultó al Ejecutivo y delega al reglamento aspectos formales sobre el servicio público de distribución de combustibles –en la parte derecha del siguiente cuadro, se transcriben en forma literal los argumentos de defensa de la parte demandada frente a cada disposición, segmento y/o expresión(es) demandada(s)–:

Norma, segmento o expresión(es) demandada	Ley que facultó la expedición de lo demandado
<p>Segmento del parágrafo 2º del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073/15:</p> <p>Las personas que infrinjan el presente decreto y las demás normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución, transporte y almacenamiento de crudo de calidad igual o inferior a 14 grados API y/o las mezclas que los contengan, estarán sujetos a la imposición, por parte del Ministerio de Minas y Energía, de las siguientes sanciones de conformidad con la naturaleza, efectos, modalidades y gravedad del hecho: Amonestación, multa, suspensión del servicio y cancelación de la autorización, de acuerdo con lo establecido en la sección “Sanciones” del presente Título o en las normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen.</p>	<p>“Artículo 80 de la C.P., establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</p> <p>Ley 26 de 1989.</p> <p>Ley 697 de 2001 que declaró de interés social, público y de conveniencia nacional, el uso racional y eficiente de la energía y de las fuentes energéticas no convencionales.</p> <p>Ley 155 de 1959 y el Decreto 3466 de 1982 introducen mecanismos de protección de los consumidores, en especial, respecto a la fijación de normas sobre la calidad de los productos.</p> <p>Ley 99 de 1993 en su artículo 5, numerales 32 y 33, asigna al Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la función de promover la formulación de planes de reconversión industrial ligados a la implantación de tecnologías ambientalmente sanas, así como también promover, en coordinación con las entidades competentes y afines, la realización de programas de sustitución de los recursos naturales no renovables, para el desarrollo de tecnologías de generación de energías no contaminantes ni degradantes. Ley 164 de 1994 ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual tiene por objeto estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.”</p>
<p>Expresiones (<i>en cursiva</i>) del primer inciso del artículo 2.2.1.1.2.2.1.1. del Decreto 1073/15:</p> <p>Objeto. Esta sección tiene por objeto <i>establecer</i> los requisitos, obligaciones y <i>el régimen sancionatorio</i>, aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, excepto GLP, señalados en el artículo 61 de la Ley 812 de 2003, con el fin de resguardar a las personas, los bienes y preservar el medio ambiente.</p>	<p>“Ley 39 de 1987: Artículo 1. La distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público que se prestará de acuerdo con la Ley. Artículo 8. El Gobierno determinará las normas sobre calidad, medida y control de los combustibles y las sanciones a que haya lugar para los distribuidores que no observen la Ley.</p>



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

	<i>Ley 812 de 2003 Art. 61."</i>
Parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.3.41. del Decreto 1073/15:	
Parágrafo. Si durante la calibración de cualquier unidad de medida de entrega se encuentra una diferencia mayor de uno (1) por mil (1.000), por debajo de la línea de referencia del calibrador, se impondrá la sanción correspondiente.	<i>"El Código de Petróleos (Decreto Ley 1056 de 1953), la Ley 1 de 1984, la Ley 39 de 1987 y la Ley 26 de 1989".</i>
Artículo 2.2.1.1.2.2.3.65. del Decreto 1073/15:	
Operación de las estaciones de servicio. No podrá una estación de servicio entrar a operar sin haber dado total cumplimiento a lo exigido en el presente decreto; en caso de hacerlo, se le impondrá la sanción pertinente.	<i>"Código de Petróleos (Decreto Ley 1056 de 1953 Artículos 212, 214 y otros), Ley 39 de 1987, Ley 26 de 1989."</i>
Segmento de la letra g) del artículo 2.2.1.1.2.2.3.68. del Decreto 1073/15:	
Los funcionarios competentes tendrán en cuenta que, a partir del 4 de agosto de 1998, el régimen sancionatorio se aplicará cuando las diferencias encontradas durante la verificación de la calibración de un surtidor en una estación de servicio sean mayores de más o menos de siete (+ o -7) pulgadas cúbicas (líneas) en relación con la línea cero (0) del calibrador de cinco (5) galones de capacidad.	<i>"Artículo transitorio N° 20 de la C.P, Decreto Ley 1056 de 1953 Artículo 212 Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 y el Decreto Ley 2119 de 1992 'Por el cual se reestructura el MME...' En concordancia con Ley 155 de 1959 y el Decreto 3466 de 1982 sobre protección al consumidor."</i>
Artículo 2.2.1.1.2.2.3.71. del Decreto 1073/15:	
Régimen aplicable a los establecimientos que presten servicios de cambio de aceites. Todo establecimiento comercial que preste servicio de cambio de aceites y filtros estará obligado a cumplir con las disposiciones proferidas por la autoridad competente en cuanto a los envases y filtros cambiados, residuos líquidos y sólidos. El no cumplimiento de esta disposición acarreará las sanciones correspondientes.	<i>"Código de Petróleos (Decreto Ley 1056 de 1953), las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 y el Decreto Ley 2119 de 1992. En concordancia con Ley 155 de 1959 y el Decreto 3466 de 1982 sobre protección al consumidor."</i>
Segmento del artículo 2.2.1.1.2.2.3.73. del Decreto 1073/15:	
El incumplimiento del reporte de información contenido en el presente artículo por parte de los agentes señalados, acarreará las sanciones contempladas en la Ley 39 de 1987 adicionada por la Ley 26 de 1989.	<i>"Decreto Ley 1056 de 1953 Artículos 214, Ley 39 de 1987 adicionada por la Ley 26 de 1989, Ley 681 del 2001 Art. 14."</i>
Inciso primero del parágrafo 3 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.96. del Decreto 1073/15:	
Parágrafo 3. El Distribuidor Mayorista que, vencido el plazo establecido en el parágrafo 3° del artículo 2.2.1.1.6.126, no haya dado cumplimiento a la capacidad mínima de almacenamiento exigida en el artículo anterior, se sancionará con multa de conformidad con el artículo 2.2.1.1.6.134 del presente decreto y se le concederá un plazo único de seis (6) meses para el cumplimiento de la misma.	<i>"Decreto-ley 1056 de 1953 (Código de Petróleos) y las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989. Ley 812 del 2003 Art. 61."</i>
Parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.3.99. del Decreto 1073/15:	
Parágrafo. Cuando el agente autorizado para suministrar la guía única de transporte, por cualquier motivo cancele o pierda una guía o grupo de estas, deberá informar de manera inmediata a las autoridades aduaneras, militares y policivas de la región, según corresponda, para lo de su competencia. De igual forma se deberá remitir un informe mensual al Ministerio de Minas y Energía, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, sobre el manejo de las guías en el mes anterior,	<i>"Decreto Legislativo 1056 de 1953 (Código de Petróleos) y las Leyes 39 de 1987, 26 de 1989 y 812 de 2003- Ley 681 del 2001 Art. 14."</i>



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

<p>so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la sección relativa a las sanciones del presente Título.</p>	
<p>Artículo 2.2.1.1.2.2.3.108. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>Sanciones al Incumplimientos de los preceptos normativos. Los Distribuidores Mayoristas y los Terceros que no cumplan con las obligaciones señaladas en el presente decreto serán sancionados de conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 26 de 1989, en concordancia con la sección sanciones, del presente Título.</p>	<p><i>“Ley 26 de 1989.”</i></p>
<p>Letra b) del artículo 2.2.1.1.2.2.4.13. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>b) Sancionar como se establece en el presente decreto, a los infractores de las obligaciones establecidas en el mismo;</p>	<p><i>“Artículo 212 del Código de Petróleos (Decreto Ley 1056 de 1953), Artículos 1 y 8o de la Ley 39 de 1987, 1 y 3 de la Ley 26 de 1989, Ley 681 del 2001.”</i></p>
<p>Numerales 4 y 5 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>4. Las estaciones de servicio que distribuyan combustibles en los municipios y corregimientos ubicados en Zonas de Frontera del departamento de La Guajira deberán informar, dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación del mes, a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía y a la DIAN, el volumen (en galones) de combustibles adquiridos y la relación de las ventas efectuadas en el mes calendario inmediatamente anterior, con discriminación de productos, cantidad (en galones) y precios de los mismos, so pena de hacerse acreedoras a las sanciones señaladas en la sección relativa a las sanciones del presente Título.</p> <p>5. Las plantas de abastecimiento legalmente establecidas, que se encuentren localizadas en el área de influencia, que abastezcan estaciones de servicio ubicadas en municipios y corregimientos de Zonas de Frontera, deberán llevar un registro independiente para cada uno de los combustibles que se distribuyan allí, el cual deberá distinguir entre otros: Nombre de la estación de servicio y/o transportador, municipio, volumen retirado mensual, valor correspondiente a sobretasa. Este registro deberá ser informado mensualmente a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación del mes, so pena de hacerse acreedor a la imposición de las sanciones contempladas en la sección relativa a las sanciones del presente Título.</p>	<p><i>“Leyes 6 de 1971, 7 de 1991 y 681 de 2001, Artículo 55 de la Ley 788 de 2002, literal c) del artículo 5 de la Ley 21 de 1991.”</i></p>
<p>Segmentos del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>La estación de servicio que pierda el derecho de continuar operando como consecuencia de la comisión de una conducta penal imputable a su propietario y/o administrador, esta no tendrá derecho a que se le conceda un volumen máximo por lo menos durante las dos (2) siguientes asignaciones generales.</p> <p>Parágrafo. El retiro del certificado de conformidad por parte de un organismo de certificación dará lugar a la cancelación del cupo asignado, bien sea a las estaciones de servicio o a los grandes consumidores. En este sentido el organismo certificador deberá enviar una comunicación al Ministerio de Minas y Energía– Dirección de Hidrocarburos explicando las</p>	<p><i>“Ley 681 de 2001.”</i></p>



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

razones de dicha decisión, respaldándolas con un informe documentado con base en el cual la Dirección de Hidrocarburos realizará la cancelación del cupo y las reasignaciones contempladas en el presente artículo.	
Segmento del numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.13. del Decreto 1073/15:	
Si el transportador no cumple dichas obligaciones, el Ministerio de Minas y Energía, previo agotamiento del procedimiento correspondiente, determine si hay lugar o no a la imposición de sanción, de conformidad con lo establecido en la sección relativa a las sanciones del presente Título.	<i>“Ley 681 de 2001.”</i>
Segmentos del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073/15:	
<p>Las estaciones de servicio y los grandes consumidores ubicados en Zonas de Frontera deberán informar a través del Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles – Sicom, en concordancia con los términos y condiciones señalados en la Resolución 18 2113 de 2007 o en las normas que los modifiquen o sustituyan, el volumen en galones, de combustibles adquiridos y la relación de las ventas efectuadas en el mes calendario inmediatamente anterior, con discriminación de productos, cantidad en galones y precios de los mismos, so pena de la imposición de las sanciones señaladas en la sección “Sanciones” del Presente Título o las normas que lo modifiquen o sustituyan. El Sicom pondrá a disposición de la entidad competente y la DIAN la información que requieran sobre el particular.</p> <p>Las plantas de abastecimiento legalmente establecidas, que se encuentren localizadas en el área de influencia, que abastezcan estaciones de servicio ubicadas en municipios de Zonas de Frontera, deberán llevar un registro independiente para cada uno de los combustibles que se distribuyan en dicha zona, el cual deberá contener, entre otros: nombre de la estación de servicio, municipio, cupo mensual asignado, volumen retirado mensual, valor correspondiente a sobretasa. Este registro deberá ser informado mensualmente al Ministerio de Minas y Energía – Dirección de Hidrocarburos o a la entidad competente, y a la DIAN, so pena de imposición de las sanciones contempladas en los artículos la sección “Sanciones” del presente Título o la norma que lo modifique o sustituya.</p>	<i>“Ley 681 de 2001.”</i>
Artículo 2.2.1.2.1.3. del Decreto 1073/15:	
Incumplimiento de la obligación de realizar el registro. Las multas causadas por la renuencia en el cumplimiento de la obligación del registro, serán impuestas al propietario del subsuelo petrolífero, por el Ministerio de Minas y Energía a favor del Tesoro Nacional, mediante resolución motivada.	<i>“Decreto Ley 1056 de 1953 (Código de Petróleos), Ley 10 de 1961.”</i>
Artículo 2.2.1.2.1.5. del Decreto 1073/15:	
Datos de carácter científico y técnico. El Gobierno previo concepto de los organismos técnicos del Ministerio de Minas y Energía, señalará, por medio de resolución para cada rama de la industria petrolera, los datos de carácter científico, técnico, económico y estadístico que a su juicio deban presentar las	<i>“Decreto Ley 1056 de 1953 (Código de Petróleos), Ley 10 de 1961.”</i>



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

<p>personas a que se refiere el artículo 4° de la Ley 10 de 1961 y la época en que ha de cumplirse tal obligación. La violación de la reserva que sobre estos datos está obligado a guardar el Gobierno, será sancionada con la destitución inmediata del responsable, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.</p>	
<p>Parágrafo 2 del artículo 2.2.1.2.2.21. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>Parágrafo 2°. Los distribuidores mayoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo deberán informar a la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, dentro de los diez (10) primeros días hábiles siguientes a la terminación del mes, discriminado por cada beneficiario, la fecha y el volumen (en galones) de diésel marino vendido en actividades de pesca y cabotaje, so pena de hacerse acreedores a la imposición de las sanciones contempladas en la sección relativa a las sanciones del presente Título o la norma que lo modifique, aclare, adicione o derogue.</p>	<p><i>“Decreto Ley 1056 de 1953 (Código de Petróleos) Art. 212, Ley 26 de 1989, Ley 681 de 2001.”</i></p>
<p>Artículo 2.2.1.2.4.9 del Decreto 1073/15:</p>	
<p>Suspensión. Consiste en la prohibición en virtud de la cual las plantas de abastecimiento o las estaciones de servicio, no podrán ejercer sus actividades durante determinado período. De igual forma, dentro de dicho lapso los grandes consumidores no podrán abastecerse de combustibles, ni los transportadores podrán efectuar actividades de transporte. El período máximo de suspensión será de diez (10) días. Esta sanción se impondrá en los siguientes casos:</p> <p>a) Cuando no se pague la multa dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de la Resolución que la imponga;</p> <p>b) Cuando no se dé cumplimiento a las exigencias del Ministerio de Minas y Energía o de las Alcaldías dentro del plazo dispuesto;</p> <p>c) Por incurrir nuevamente en hechos respecto de los cuales se haya impuesto con anterioridad, sanción de multa.</p> <p>Parágrafo 1. En el caso descrito en el literal a), la suspensión solo cesará cuando se pague la multa.</p> <p>Parágrafo 2. En el caso de que el infractor sea un Transportador, el Ministerio de Minas y Energía o la Alcaldía, según el caso, informará a la autoridad que concede la respectiva autorización, para que imponga la sanción correspondiente.</p>	<p><i>“Decreto Ley 1056 de 1953 (Código de Petróleos) Art. 212, Ley 26 de 1989, Ley 681 de 2001, Artículo 1 de la Ley 39 de 1987.”</i></p>
<p>Artículo 2.2.1.2.4.10 del Decreto 1073/15:</p>	
<p>Cancelación. Es la determinación en virtud de la cual se declara que una autorización para almacenar, manejar, transportar y/o distribuir combustibles no puede seguir siendo utilizada y, como consecuencia de ello, se ordena su cancelación. Esta sanción es procedente en los siguientes casos:</p> <p>a) Por la comisión de faltas graves a juicio de quien sanciona (Ministerio de Minas y Energía o Alcaldía según sea el caso);</p> <p>b) Cuando se proceda contra expresa prohibición del Ministerio de Minas y Energía o de la Alcaldía;</p> <p>c) Cuando la autoridad competente (Ministerio de Minas y Energía o Alcaldía, según sea el caso) verifique que cualquier documentación presentada por un solicitante, para la expedición de una autorización,</p>	<p><i>“Decreto Ley 1056 de 1953 (Código de Petróleos) Art. 212, Ley 26 de 1989, Ley 681 de 2001, Artículo 1 de la Ley 39 de 1987.”</i></p>



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

<p>no corresponde a la realidad;</p> <p>d) Por incurrir en faltas de distinto orden, o por la reiteración de infracciones que han sido objeto de suspensión.</p> <p>Parágrafo 1. En el caso que el infractor sea un Transportador, el Ministerio de Minas y Energía o la Alcaldía, según el caso, informará a la autoridad que concede la respectiva autorización, para que imponga la sanción correspondiente.</p> <p>Parágrafo 2. En concordancia con lo establecido en el artículo 4° de la Ley 39 de 1987 ninguna autoridad podrá disponer el cierre definitivo de una estación de servicio, sin el correspondiente permiso del Ministerio de Minas y Energía, excepto cuando la determinación se fundamente en decisión judicial, en normas de desarrollo urbanístico o en normas o situaciones de orden público que así lo ameriten, en estos dos últimos casos corresponde actuar a la autoridad municipal respectiva.</p> <p>En todo caso el Ministerio de Minas y Energía no será responsable por dichas determinaciones.</p>	
<p>Artículo 2.2.1.2.4.11 del Decreto 1073/15:</p>	<p><i>“Decreto Ley 1056 de 1953 (Código de Petróleos) Art. 212, Ley 26 de 1989, Ley 681 de 2001, Artículo 1 de la Ley 39 de 1987.”</i></p>
<p>Régimen aplicable a la Empresa Colombiana de Petróleos. De conformidad con la Ley 39 de 1987, Ecopetrol S. A. será sujeto de las sanciones previstas en la presente Sección.</p>	
<p>Artículo 2.2.1.2.4.12 del Decreto 1073/15:</p>	<p><i>“Decreto Ley 1056 de 1953 (Código de Petróleos) Art. 212, Ley 26 de 1989, Ley 681 de 2001, Artículo 1 de la Ley 39 de 1987.”</i></p>
<p>Procedimiento para la imposición de sanciones por infringir las obligaciones de marcación de combustibles. El procedimiento para la imposición de sanciones será el siguiente: Recibida la queja o la información respectiva, la autoridad competente (Ministerio de Minas y Energía o Alcaldía, según el caso), procederá de la siguiente manera:</p> <p>a) Por escrito hará los cargos correspondientes, los que serán notificados al interesado para efectos de que presente los correspondientes descargos;</p> <p>b) El presunto infractor, de conformidad con lo dispuesto por la autoridad competente (Ministerio de Minas y Energía o Alcaldía, según el caso), dispondrá de un plazo de diez (10) a treinta (30) días para hacer llegar al funcionario de conocimiento, el escrito que contenga los descargos correspondientes y aporte las pruebas que pretenda hacer valer o solicite la práctica de las mismas.</p> <p>c) Dentro del plazo de quince (15) días, el funcionario de conocimiento decretará la práctica de las pruebas que estime necesarias y conducentes al esclarecimiento de los hechos;</p> <p>d) Practicadas y estudiadas las pruebas, la autoridad competente decidirá lo correspondiente, mediante resolución motivada que, en la vía gubernativa, sólo admite recurso de reposición de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Parágrafo. La ejecución de las providencias por medio de las cuales la autoridad respectiva ordena la suspensión o cancelación de la autorización o permiso para almacenar, manejar, transportar y distribuir combustibles, de acuerdo con lo estipulado en el presente decreto, podrá hacerse efectiva mediante comisión a la respectiva autoridad de policía.</p>	<p><i>“Decreto Ley 1056 de 1953 (Código de</i></p>
<p>Artículo 2.2.1.2.4.13. del Decreto 1073/15:</p>	



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

<p>Sanción por infracción a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 10 de 1961. Las infracciones a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 10 de 1961 serán sancionadas por el Ministerio de Trabajo con multas sucesivas hasta de un mil pesos (\$1.000.00) en cada caso, de acuerdo con la gravedad de la infracción y sin perjuicio de que la persona interesada dé cumplimiento a la obligación de que se trate.</p>	<p><i>Petróleos), Ley 10 de 1961.”</i></p>
<p>Artículo 2.2.2.6.1.1.2.1. del Decreto 1073/15: Autorizaciones y Licencias. Las estaciones de servicio y talleres de conversión interesados en iniciar operaciones deberán haber tramitado las correspondientes licencias ante las autoridades que a continuación se mencionan, so pena de las sanciones previstas en la subsección 6.1 de la presente Sección. • Autoridad Distrital, Municipal, o del Departamento Especial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. • Curador Urbano. • Autoridad Ambiental Competente.</p>	<p><i>“Ley 155 de 1959 Art. 3, Normas de protección al consumidor. Decreto 70 de 2001, funciones Minminas.”</i></p>
<p>Artículo 2.2.2.6.1.1.5.1. del Decreto 1073/15: Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio. La Superintendencia de Industria y Comercio vigilará a las empresas con el fin de investigar y sancionar, si fuere del caso, las prácticas que puedan constituir restricciones indebidas a la libre competencia en los términos del Decreto 2153 de 1992, en particular los artículos 46 a 52, y las normas que lo complementen, modifiquen o adicionen. De conformidad con lo dispuesto en dicho Decreto los productores, transportadores, distribuidores y comercializadores de gas natural se abstendrán de cualquier actuación que pueda conducir a discriminar indebidamente o dar trato preferente a algunos comercializadores de gas natural comprimido vehicular en perjuicio de otros.</p>	<p><i>“Ley 155 de 1959 Art.3, Normas de protección al consumidor. Decreto 70 de 2001, funciones Minminas.”</i></p>
<p>Artículo 2.2.2.6.1.1.6.1. del Decreto 1073/15: Sanciones. En el evento en que las estaciones de servicio y los talleres de conversión incumplan las obligaciones previstas en el artículo 2.2.2.6.1.1.3.1. del presente decreto, les serán impuestas por las autoridades competentes para el efecto las sanciones previstas en los artículos subsiguientes.</p>	<p><i>“Ley 155 de 1959 Art. 3, Normas de protección al consumidor, Ley 388 de 1997, Ley 99 de 1993. Ley 1480 de 2011. Decreto 70 de 2001, funciones Minminas.”</i></p>
<p>Artículo 2.2.2.6.1.1.6.2. del Decreto 1073/15: Sanciones Urbanísticas. Las Autoridades Distritales o Municipales aplicarán las sanciones establecidas en la Ley 388 de 1997 y en las normas que la modifiquen, aclaren, adicionen o reglamenten, en lo que se refiere al incumplimiento de normas urbanísticas en cada Distrito o Municipio.</p>	
<p>Artículo 2.2.2.6.1.1.6.3. del Decreto 1073/15: Sanciones Ambientales. Las Autoridades Ambientales aplicarán las sanciones establecidas en la Ley 99 de 1993 y en las normas que la modifiquen, aclaren, adicionen o reglamenten, en lo que se refiere al incumplimiento de normas de protección ambiental.</p>	
<p>Artículo 2.2.2.6.1.1.6.4. del Decreto 1073/15: Sanciones por incumplimiento de los reglamentos técnicos. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en los Reglamentos Técnicos será sancionado por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo previsto la Ley 1480 de 2011 y demás normas concordantes.</p>	



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

<p>Parágrafo 5 del artículo 2.2.3.2.6.1.4. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>Parágrafo 5°. Conforme a lo previsto en el numeral 89.6 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, los incumplimientos derivados del recaudo de los recursos legalmente asignados al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos serán sancionados, en lo pertinente, en los términos previstos en el Título III “Sanciones” del Libro Quinto del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.</p>	<p>“Ley 142 de 1994, artículo 89.”</p>
<p>Letra f) del artículo 2.2.3.5.2.2.1.1. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>f) Adelantar las investigaciones y los procedimientos para imponer las sanciones por las infracciones que se cometan contra las disposiciones de ética profesional, de conformidad con las normas previstas en este Decreto;</p>	<p>“Ley 51 de 1986, artículo 20.”</p>
<p>Letra a) del artículo 2.2.3.5.2.2.1.4. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>a) Adelantar las investigaciones y los procedimientos para imponer las sanciones por las infracciones que se cometan contra las disposiciones de ética profesional, de conformidad con las normas previstas en este Decreto;</p>	<p>“Ley 51 de 1986, artículo 21.”</p>
<p>Numeral 4 del artículo 2.2.3.5.2.2.6.5. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>4. Adelantar las investigaciones y aplicar las sanciones a que haya lugar por quejas contra los técnicos electricistas por violaciones al Código de Ética.</p>	<p>“Ley 19 de 1990, Ley 1264 del 2008 Art. 35.”</p>
<p>Artículo 2.2.3.7.2.6. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>Sanción por oposición injustificada a la realización del inventario. En el caso de que el propietario de un predio afectado por las obras impida o perturbe, sin causal justificativa, la realización del inventario, se hará acreedor a las sanciones que establece la ley. En tal evento podrá omitirse del inventario la firma de aquel.</p>	<p>“Ley 56 de 1981.”</p>
<p>Segmento del artículo 2.2.3.7.3.3. del Decreto 1073/15:</p>	
<p>Copia de dicha solicitud será enviada al alcalde municipal respectivo quien deberá conminar al poseedor u ocupante dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de la solicitud, si se opone a permitir el acceso, bajo las multas sucesivas autorizadas en el mismo artículo.</p>	<p>“Ley 56 de 1981.”</p>

- La comercialización de combustibles líquidos derivados del petróleo está regulada por normas de orden público en las que prevalecen intereses superiores, dado que el producto tiene características volátiles y puede ser un componente esencial en la elaboración de la cocaína y sustancias similares, razón por la cual el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus facultades legales, expidió normas con el fin de facilitar el ejercicio en el control del uso y destinación adecuados de dichos combustibles en el país.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

- En consonancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional², la especialidad del servicio público³ y el alto riesgo que implican el transporte y la distribución de combustibles, justifican una forma técnica adecuada⁴, lo que explica que el legislador deje abierta la posibilidad para que el Gobierno Nacional, vía reglamento, dicte y actualice los decretos necesarios, de carácter técnico, en orden a establecer los requisitos requeridos para esos efectos.
 - La reglamentación del Gobierno Nacional tiene como una de sus principales finalidades satisfacer las necesidades de los consumidores puesto que se trata de un producto de vital importancia para el bienestar de la comunidad y el desarrollo industrial y comercial, en aras de propender por un adecuado abastecimiento de dicho producto.
- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo señaló que la adopción de las disposiciones reglamentarias se encuentra en función de las competencias que la Constitución Política le atribuyó al Presidente de la República.

Agregó que la medida cautelar solicitada incumple la regla del artículo 229 del CPACA al no satisfacerse la inmediatez argumentativa que aquella exige.

Sostuvo también que la parte actora no establece el fundamento ni los motivos por los que las disposiciones demandadas contravendrían el ordenamiento jurídico.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

² Sentencia C-512/97.

³ “Decreto 1056/1953. Artículo 212. Como el transporte y la distribución del petróleo y sus derivados constituyen un servicio público, las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercerla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno en guarda de los intereses generales”.

“Ley 39/1987. Artículo 1. La distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público que se prestará de acuerdo con la Ley”.

“Ley 26/1989. Artículo 1. En razón de la naturaleza del servicio público de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, fijado por la Ley 39 de 1987, el Gobierno podrá determinar: horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio público”.

⁴ “Ley 39/1987. Artículo 3. El Gobierno podrá hacer la clasificación de las estaciones de servicio y de las empresas transportadoras que se encuentran dentro del artículo anterior, con el fin de exigir requisitos para su funcionamiento”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

El despacho es competente para pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora, dado que se trata de una providencia interlocutoria de ponente, que en los procesos de única instancia no se encuentra atribuida a ninguna sala, sección o subsección, en los términos de los artículos 125, 229 y 230 del CPACA⁵.

2. Verificación de los requisitos establecidos por el CPACA para la medida cautelar de suspensión provisional de actos administrativos que son demandados en ejercicio del medio de control de nulidad

De acuerdo con el artículo 231 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procede cuando del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas en la demanda o en la solicitud realizada en escrito separado o del estudio de las pruebas allegadas esa petición, surja la violación de aquellas.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁶ de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015, al resolver por importancia jurídica un recurso de súplica interpuesto contra un auto que decretó la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, analizó la diferencia entre los requisitos para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y los requisitos para las demás clases de medidas cautelares que establece el artículo 230 del CPACA, providencia en la que, respecto de estas últimas, se refirió a los criterios⁷ que las gobiernan,

⁵ “CPACA. Artículo 125. De la expedición de providencias. Modificado por el artículo 20 de la Ley 2080/21. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) 3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja”.

“CPACA. Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. (...)”.

“CPACA. Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas (...)”.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 17 de marzo de 2015 [Exp. 11001-03-15-000-2014-03799-00]. MP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Ibídem. En esta providencia se indicó: “[...] el *fumus boni iuris* y *periculum in mora*. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

específicamente los de *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, *periculum in mora* o perjuicio de la mora y la ponderación de intereses.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sección Primera⁸ de la Corporación ha indicado que los criterios de *fumus boni iuris* y *periculum in mora* deben acreditarse en todo tipo de medidas cautelares (*no solamente en las de carácter preventivas, conservativas y anticipativas sino también en las suspensivas*), por cuanto estos criterios hacen parte de la esencia de las medidas cautelares para garantizar la tutela judicial efectiva. En ese sentido, la referida Sección sostiene que cuando el juez administrativo determina, en un proceso de nulidad, que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas, se entiende que está implícita, *per se*, la verificación de los criterios de *fumus boni iuris* y *periculum in mora*⁹.

A continuación, el despacho verificará si se encuentran reunidos los requisitos establecidos en el inciso primero del artículo 231 del CPACA para el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional, en los siguientes términos:

2.1. Los fundamentos de la solicitud orientados a acreditar que el acto demandado viola las normas superiores invocadas en ella

Del examen de la solicitud de medida cautelar el despacho observa que, en general, las disposiciones, apartados o expresiones demandadas conciernen a contenidos vinculados a sanciones predicables en las materias reglamentadas por aquellas. En efecto, mientras en la referida solicitud la parte actora cuestiona no solo la falta de competencia derivada de que elementos propios del régimen sancionatorio hayan sido desarrollados por el Gobierno Nacional en virtud de la potestad reglamentaria, sino también la pérdida de vigencia de las normas reglamentadas, en la medida en que la promulgación de la Constitución Política de 1991 derogó aquellas; en la demanda la parte actora cuestiona, además, el hecho

perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...]”.

⁸ Consejo de Estado. Sección Primera. Auto de 26 de junio de 2020 [Exp. 11001-03-24-000-2016-00295-00]. MP. Hernando Sánchez Sánchez.

⁹ De acuerdo con la Sección Primera, en relación con el primer criterio, a partir del análisis de legalidad en el que se determina que el acto es ilegal, se subsume o está implícito el elemento o requisito de la apariencia de buen derecho. A su turno, tratándose del segundo criterio, la suspensión provisional de un acto administrativo tiene por objeto que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su legalidad; razón por la cual, se configura *per se* el requisito del perjuicio de la mora, por cuanto: por un lado, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo tiene como objeto evitar que se consoliden situaciones jurídicas con fundamento en un acto que se considera es contrario al ordenamiento jurídico; y, por el otro, constituye un elemento que, por sí mismo, es esencial y característico de toda medida cautelar.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

de que esas mismas normas reglamentadas no regulan ni describen la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la(s) sanción(es), prevén la(s) posible(s) sanción(es), ni determinan la autoridad competente para aplicarla(s).

Ahora bien, las normas objeto de la solicitud de medida cautelar y de la demanda fueron compiladas en el Decreto 1073 de 2015, lo que implica que el análisis de legalidad deba realizarse con fundamento en las leyes vigentes para la fecha en que fueron expedidos los decretos contentivos de aquellas¹⁰ y no a la fecha de las vigentes para cuando aquel se dictó.

En este mismo punto cabe advertir que la circunstancia de que unitariamente en el Decreto 1073 de 2015 hubieran sido compiladas normas que, en la mayoría de casos, reglamentaron leyes distintas, no significa en lo absoluto que respecto de todo el conjunto de esas normas pueda derivarse una base común reglamentada. Así, por ejemplo, según se verá, la mayoría de las normas compilatorias demandadas corresponden a reglamentaciones de leyes que versan sobre el régimen para la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo, sin perjuicio de que se encuentren, en una menor proporción, otros grupos de leyes que conciernan a materias distintas a aquella.

Se advierte también que, tratándose de las normas objeto de este proceso, no en todos los casos existe una identidad exacta¹¹ entre las versiones de los distintos decretos objeto de compilación y las del Decreto 1073 de 2015, situación que uno de los considerandos de este justificó en “[q]ue la tarea de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario implica, en algunos casos, la simple

¹⁰ Conclusión que se deduce de los siguientes considerandos del Decreto 1073 de 2015:

“Que por tratarse de un decreto compilatorio de normas reglamentarias preexistentes, las mismas no requieren de consulta previa alguna, dado que las normas fuente cumplieron al momento de su expedición con las regulaciones vigentes sobre la materia.

“(…)”

“Que por cuanto este decreto constituye un ejercicio de compilación de reglamentaciones preexistentes, los considerandos de los decretos fuente se entienden incorporados a su texto, aunque no se transcriban, para lo cual en cada artículo se indica el origen del mismo.

“(…)”

¹¹ Según lo ha recordado la Corte Constitucional en la sentencia C-839/08 [MP. Jaime Córdoba Triviño], *“(…) la compilación implica agrupar o recopilar en un solo texto, disposiciones jurídicas sobre un tema específico, sin variar en nada su naturaleza y contenido normativo. Esta tarea, no involucra en estricto sentido ejercicio de actividad legislativa (...) quien compila (...) limita su actividad a la reunión o agregación de normas o estatutos dentro de un criterio de selección que incide en la compilación misma, sin trascendencia al ordenamiento jurídico en cuanto tal. La función compiladora se encuentra limitada por las normas objeto de ella, de tal manera que el compilador no las puede modificar o sustituir, ni tiene la posibilidad de retirar o excluir disposiciones del sistema jurídico, así se las estime innecesarias, superfluas o repetidas y, claro está, tampoco le es atribuida la función, típicamente legislativa, de reordenar, con efectos obligatorios erga omnes el articulado de un conjunto normativo”*.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente, lo cual conlleva, en aspectos puntuales, el ejercicio formal de la facultad reglamentaria” (subrayado fuera del texto).

De acuerdo con lo anterior, por una parte, el hecho de que varias de las leyes que reglamentaron los decretos objeto de compilación han sido modificadas por leyes posteriores, tuvo incidencia en el contenido compilatorio del Decreto 1073 de 2015, en el que, por ejemplo, se respeta el contenido esencial de las normas originales, sin perjuicio de que aparezcan referencias actualizadas a las nuevas entidades competentes¹², si las hubiere; por otro lado, dado que, por ejemplo, en materia de sanciones, la mayoría de decretos compilados originales tienen referencias circulares a sí mismos, esa situación también afectó la compilación del Decreto 1073 de 2015, en el que esas referencias se hicieron unitariamente a unos específicos apartados de este nuevo decreto.

Le corresponde al despacho estudiar si cada una de las disposiciones, segmentos o expresiones demandadas viola las normas superiores invocadas en la solicitud de medida cautelar, en consonancia con los cargos allí planteados. No obstante que la referida solicitud incorporó cuatro (4) cargos genéricos de forma indiscriminada respecto de todas las normas demandadas, leída la demanda se observa que estos no se predicen inexorablemente frente a cada una de ellas.

En virtud de lo anterior, el despacho integrará en la solicitud de medida cautelar las razones de la demanda frente a cada disposición, segmento o expresiones atacadas, puesto que, de lo contrario, las razones de dicha solicitud, consideradas *in genere*, conducirían a negarla por una insuficiente fundamentación individual frente a aquellas. Asimismo, por motivos metodológicos, las disposiciones, segmentos o expresiones demandadas se agruparán atendiendo a la identidad de los cargos de la demanda y/o interdependencia entre las materias y leyes reglamentadas, todo con el objeto de evitar repeticiones en la argumentación.

Cabe advertir también que, en esta etapa del proceso, la valoración normativa que cabe realizar no exige desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del

¹² Ese proceso de “actualización” presenta en todo caso una dificultad y es que las normas reglamentarias compilatorias no identifican las normas legales que lo motivaron, por lo que, en no pocas ocasiones resulta preciso establecer las leyes modificatorias de las leyes que fueron reglamentadas por los decretos compilados.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

juicio, ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia¹³.

2.1.1. Cargo de incompetencia por derogatoria de la Constitución de 1886

De acuerdo con la parte actora, la derogatoria de la Constitución de 1886, con todas sus reformas, que expresamente dispuso la Constitución Política de 1991¹⁴ produjo ese mismo efecto en todas las normas *–legales stricto sensu y reglamentarias–* con origen en ese ordenamiento jurídico anterior, lo que precisamente la parte actora hace patente en el caso del Decreto 1056 de 1953, las Leyes 10 de 1961, 56 de 1981, 39 de 1987, 26 de 1989 y 19 de 1990 y los decretos que las reglamentaron.

La demanda hace una distinción sobre el cargo, al indicar que: *“Respecto de esta causal, es importante advertir que se presenta en dos vías, la primera recae sobre las normas preexistentes a la Constitución Política de Colombia de 1991 que fueron compiladas, y, la segunda recae sobre las normas preexistentes a la Constitución Política de Colombia de 1991 que sirvieron de fundamento a las normas compiladas”*. Es decir, lo primero concierne a las normas de los decretos compilados en el Decreto 1073 de 2015 y lo segundo a las normas legales con base en las cuales aquellos se expidieron.

El despacho considera equivocadas las premisas de este cargo que fundamentan la solicitud de medidas cautelares; en primer lugar, puesto que el artículo 380 constitucional es suficientemente claro en restringir la derogatoria a la Constitución anterior, con sus reformas, es decir, aquél circunscribió dicho efecto a las normas constitucionales, no a las legales ni reglamentarias expedidas en vigencia de aquellas; en segundo lugar, puesto que en un sinnúmero de oportunidades, en vigencia de la Carta Política vigente, la Corte Constitucional ha ejercido el control de constitucionalidad frente a normas con fuerza material de ley proferidas mientras la Constitución de 1886 estuvo en vigor, contexto en el que, contrario a la premisa de la parte actora, esa Corporación nunca ha considerado que exista siquiera una ausencia o carencia de objeto *–lo que sería propio de una demanda contra norma(s) derogada(s)–* y, por el contrario, dicho control ha procedido,

¹³ Sección Primera. Autos de 11 de marzo de 2014 [Exp. 11001-03-24-000-2013-00503-00]. MP. Guillermo Vargas Ayala; 27 de noviembre de 2017 [Exp. 11001-03-24-000-2016-00498-00]. MP. María Elizabeth García González.

¹⁴ *“Constitución Política de 1991. Artículo 380. Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”*.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

confrontándose, eso sí, las normas demandadas únicamente frente a la Constitución de 1991¹⁵.

Lo expuesto permite desestimar el cargo *–reiterado individualmente en la demanda frente a varias disposiciones, segmentos o expresiones atacadas–* en relación con los siguientes artículos del Decreto 1073 de 2015, fundamentados, entre otras normas con fuerza de ley, en algunas que fueron proferidas en vigencia de la Constitución de 1886. La agrupación por cuadros de los artículos que enseguida se referencian, se hace de conformidad con la pretensión correspondiente de la demanda que los incorpora.

Disposición, segmento o expresión(es) demandadas del Decreto 1073 de 2015	Fundamento legal reglamentado
Artículo 2.2.1.1.2.2.1.1. (inciso 1º)	La compilación normativa tiene origen en el artículo 1 del Decreto 4299 de 2005, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe ¹⁶ fue enunciado, como norma que se reglamentaba, el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 <i>–modificatorio del artículo 2 de la Ley 39 de 1987–</i> , en virtud de la potestad reglamentaria constitucional.
Artículo 2.2.1.1.2.2.3.41. (parágrafo)	La compilación normativa tiene origen en el párrafo del artículo 45 del Decreto 283 de 1990, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe ¹⁷ fueron enunciadas, como normas que se reglamentaban, el Decreto 1056 de 1953 y las Leyes 1 de 1984, 39 de 1987 y 26 de 1989, en virtud de la potestad reglamentaria contenida en la Constitución de 1886 ¹⁸ .
Artículos 2.2.1.1.2.2.3.65.,	La compilación normativa tiene origen en los artículos 28, 31

¹⁵ En la sentencia C-263 de 1993 [MP. Vladimiro Naranjo Mesa], la Corte Constitucional señaló que *“Si bien la ley acusada fue expedida (...) cuando aún se encontraba vigente el antiguo estatuto constitucional, para esta Corporación, como se afirmó anteriormente, el examen de constitucionalidad de la ley debe hacerse a la luz de la Carta vigente. Ello es así por dos motivos: “a) Porque de examinar la constitucionalidad frente a una Carta Política derogada, necesariamente se llegaría a un fallo inocuo, y*

“b) Porque la normatividad de la Constitución vigente, como norma de normas, actúa en relación con situaciones jurídicas anteriores, privándolas de validez y, por consecuencia, de eficacia, cuando ellas son manifiestamente contrarias a su espíritu. Es decir, no las que son distintas, sino aquellas normas jurídicas que pugnan con la filosofía de la Constitución, de tal manera que, de subsistir, implicarían un caso de violación del principio lógico de no contradicción. La norma constitucional es retroactiva en el sentido de corregir las normas jurídicas originadas antes de su expedición, que en la actualidad contradicen manifiestamente los principios rectores del máximo estatuto jurídico. Esto es, cuando se trate de una inconstitucionalidad sobreviniente”.

¹⁶ *“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, el Decreto Legislativo 1056 de 1953 (Código de Petróleos) y las Leyes 39 de 1987, 26 de 1989 y 812 de 2003, y (...)”.*

¹⁷ *“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confiere el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución Política, el Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953), la Ley 1ª de 1984, la Ley 39 de 1987 y la Ley 26 de 1989, (...)”.*

¹⁸ *“Constitución de 1886. Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa: // “3. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos v resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; //”.*



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

2.2.1.1.2.2.3.68. (letra g) y 2.2.1.1.2.2.3.71.	y 54 del Decreto 1521 de 1998, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe ¹⁹ fueron enunciadas, como normas que se reglamentaban, el Decreto 1056 de 1953, las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 y el Decreto-ley 2119 de 1992, en virtud de las potestades constitucionales reglamentaria y la del numeral 22 ²⁰ del artículo 189 de Carta Política.
Artículo 2.2.1.1.2.2.3.108.	La compilación normativa tiene origen en el artículo 2 del Decreto 3322 de 2006, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe ²¹ fue enunciada, como norma que se reglamentaba, la Ley 26 de 1989, en virtud de la potestad reglamentaria constitucional.
Artículo 2.2.1.1.2.2.4.13. (letra b)	La compilación normativa tiene origen en la letra b) del artículo 14 del Decreto 1503 de 2002, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe ²² fueron enunciados, como normas que se reglamentaban, los artículos 212 del Decreto 1056 de 1953, 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 y 3 de la Ley 26 de 1989, en virtud de las potestades constitucionales reglamentaria y la del artículo 334 de Carta Política.
Artículos 2.2.1.2.1.3. y 2.2.1.2.1.5.	La compilación normativa tiene origen en los artículos 3 y 6 del Decreto 1348 de 1961, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe ²³ fue enunciada, como norma que se reglamentaba, la Ley 10 de 1961, en virtud de la potestad reglamentaria contenida en la Constitución de 1886.
Artículos 2.2.1.2.4.9., 2.2.1.2.4.10., 2.2.1.2.4.11. y 2.2.1.2.4.12.	La compilación normativa tiene origen en los artículos 17 a 20 del Decreto 1503 de 2002, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe fueron enunciados, como normas que se reglamentaban, los artículos 212 del Decreto 1056 de 1953, 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 y 3 de la Ley 26 de 1989, en virtud de las potestades constitucionales reglamentaria y la del artículo 334 de Carta Política.
Artículo 2.2.1.2.4.13.	La compilación normativa tiene origen en el artículo 37 del Decreto 1348 de 1961, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe fue enunciada, como norma que se reglamentaba, la Ley 10 de 1961, en virtud de la potestad reglamentaria contenida en la Constitución de 1886.
Artículo 2.2.3.5.2.2.6.5. (numeral 4)	La compilación normativa tiene origen en la letra c) del artículo 13 del Decreto 991 de 1991, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe ²⁴ fue enunciada, como norma que se reglamentaba, la Ley 19 de 1990 ²⁵ , en virtud de la potestad reglamentaria contenida en la Constitución de 1886.

¹⁹ “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confieren el Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953), las Leyes números 39 de 1987 y 26 de 1989 y el Decreto-ley 2119 de 1992, (...)”.

²⁰ En uno de los considerandos del Decreto 1521 de 1998 se advierte “Que la Constitución Política de Colombia de 1991 establece, en el artículo 189, que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (numerales 11 y 22, respectivamente);”.

²¹ “El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en especial las conferidas en la Ley 26 de 1989, y (...)”.

²² “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 189, numeral 11 y 334 de la Constitución Política, 212 del Código de Petróleos, 8 de la Ley 39 de 1987, 1 y 3 de la Ley 26 de 1989, y (...)”.

²³ “Por el cual se reglamenta la Ley 10ª de 16 de marzo de 1961”.

²⁴ “Por el cual se reglamenta la Ley 19 de 1990 y se dictan otras disposiciones”.

²⁵ “Por la cual se reglamenta la profesión de Técnico Electricista en el territorio nacional.”



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

Artículo 2.2.3.7.2.6	La compilación normativa tiene origen en el artículo 22 del Decreto 2024 de 1982, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe ²⁶ fue enunciada, como norma que se reglamentaba, la Ley 56 de 1981 ²⁷ , en virtud de la potestad reglamentaria contenida en la Constitución de 1886.
Artículo 2.2.3.7.3.3 (inciso 2º)	La compilación normativa tiene origen en el artículo 42 del Decreto 2024 de 1982, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe fue enunciada, como norma que se reglamentaba, la Ley 56 de 1981, en virtud de la potestad reglamentaria contenida en la Constitución de 1886.

De la demanda se deduce, en relación con las normas atacadas que se incorporan en el cuadro precedente, que el cuestionamiento del presente cargo se justifica en una supuesta ausencia de ley o norma con fuerza de ley intermedia entre la Constitución y la reglamentación, que regule los aspectos generales que deben ser desarrollados por las normas reglamentarias; sin embargo, ya se ha advertido que la promulgación de la Constitución Política de 1991 no implicó una derogatoria automática de las normas promulgadas en vigencia de la Constitución de 1886, por lo que, no siendo cierta la referida ausencia de norma de rango legal, la reglamentación correspondiente no devino huérfana de un fundamento de ley.

Esta misma línea de pensamiento, en el contexto de normas de intervención en la economía, expedidas con anterioridad a la Constitución Política de 1991, ha sido plasmada por esta Corporación²⁸ al indicar que:

“(…) con ocasión de la transición constitucional la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional tuvieron oportunidad de examinar los efectos de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 en relación con el ordenamiento jurídico preexistente, y de señalar en jurisprudencia reiterada^[2] que esta no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución abolida. En otros términos, la legislación preexistente conserva toda su vigencia en la medida en que la nueva Constitución no establezca reglas diferentes.

“Para la Sala, el mandato de intervención contenido en el artículo 3º de la Ley 155 de 1959 conserva plena vigencia pese al cambio constitucional pues las reglas sobre intervención del Estado contempladas en el artículo 32 de la Constitución Nacional de 1886, en esencia se mantienen en la regulación normativa prevista en la actual Constitución Política en sus artículos 333 y 334, en concordancia con el numeral 21 de su artículo 150, singularmente, en cuanto a la exigencia de ley previa con fundamento en la cual el Ejecutivo

²⁶ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 56 de 1981”.

²⁷ “Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras”.

²⁸ Sección Primera. Sentencia de 3 de junio de 2004 [Exp. 11001-03-24-000-2001-00192-01]. MP. Camilo Arciniegas Andrade.

^[2] Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencias 85, 87, 93, 100, 107 y 119 de 1991. Corte Constitucional, Sentencias C-005, C-221, C-416, C-417, C-434, C-435 y C-465 de 1992.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

la ejerce respecto de «la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes» para «racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.»

“Dicho precepto legal precisó además los fines y alcances de la intervención estatal y los límites a la libertad económica que conlleva, cumpliendo así las exigencias señaladas por el numeral 21 del artículo 150 de la Constitución Política de 1991.

“Debe además tenerse en cuenta, como lo ha puesto de presente la Corte Constitucional^[3] que:

«... las Leyes de intervención no son obligatoriamente pro tempore pues a diferencia de las leyes de facultades extraordinarias (CP artículo 150 numeral 10) estas normas pueden consagrar una competencia permanente para que el Gobierno intervenga en la actividad económica (CP arts. 150-21 y 334)»”.

Queda claro entonces que, en todos los casos de normas expedidas en vigencia de la Constitución de 1886, deducir si fueron o no derogadas por la Constitución de 1991 exige analizar si esta estableció o no reglas diferentes a dichas normas, lo que evidencia que no es posible que se deduzca con ligereza la derogatoria automática alegada por la parte actora, sino que se requiere de un ejercicio analítico de la autoridad competente que permita determinarlo, como sucedió, por ejemplo, con la Ley 2085 de 2021²⁹.

En virtud de lo anterior, la sola promulgación de la Constitución Política de 1991 no produjo la derogatoria automática de las normas de rango legal y reglamentario expedidas en vigencia de la Constitución de 1886, razón por la cual, en lo que atañe a este cargo, no existe ninguna vulneración normativa que configure los elementos exigidos para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional en relación con los artículos 2.2.1.1.2.2.3.41. (parágrafo), 2.2.1.1.2.2.3.65., 2.2.1.1.2.2.3.68. (letra g), 2.2.1.1.2.2.3.71., 2.2.1.1.2.2.3.96. (inciso 1º del parágrafo 3), 2.2.1.1.2.2.3.99. (parágrafo), 2.2.1.1.2.2.3.108., 2.2.1.1.2.2.4.13. (letra b), 2.2.1.2.1.3., 2.2.1.2.1.5., 2.2.1.2.4.9., 2.2.1.2.4.10., 2.2.1.2.4.11., 2.2.1.2.4.12., 2.2.1.2.4.13., 2.2.3.5.2.2.6.5. (numeral 4), 2.2.3.7.2.6 y 2.2.3.7.3.3 (inciso 2º).

^[3] Sentencia C 176 de 1996. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

²⁹ “Por medio de la cual se adopta la figura de la depuración normativa, se decide la pérdida de vigencia y se derogan expresamente normas de rango legal”. De esta ley se destaca, entre otros, el artículo 3 que estableció “Derogación expresa de normas de rango legal. Por obsolescencia e incompatibilidad con el régimen constitucional vigente, derógase el siguiente grupo de cuerpos normativos: (...)”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

2.1.2. Cargo frente a la vulneración de los principios al debido proceso, legalidad y tipicidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa.

2.1.2.1. En materia del servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo³⁰ (en adelante también CLDP), exceptuándose³¹ el gas licuado de petróleo (en adelante también GLP)

2.1.2.1.1. Generalidades

El tema objeto de este acápite ha sido regulado en el ordenamiento jurídico colombiano, inicialmente por el Decreto 1056 de 1953³² y, posteriormente, con mayor detalle, por las Leyes 39 de 1987³³ y 26 de 1989³⁴ –con sus modificaciones y normas complementarias³⁵–, binomio este último en relación con el cual esta Corporación³⁶ ha indicado que el ámbito de aplicación de la primera resulta extensivo a la segunda que la adicionó.

El artículo 212 del Decreto 1056 de 1953 estableció que, dado que el transporte y la distribución del petróleo y sus derivados constituyen un servicio público, las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercitarla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno en guarda de los intereses

³⁰ Entre las definiciones del artículo 4 del Decreto 4299 de 2005 –*compilado y numerado en subniveles en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015*–, se establece que los “Combustibles líquidos derivados de petróleo: Son todos los productos clasificables dentro de las categorías de las gasolinas, gasóleos, querosenes y fuelóleos, entre los cuales se cuentan: Combustibles para aviación (avigás), gasolina motor (gasolina extra, gasolina corriente, gasolina corriente oxigenada, gasolina extraoxigenada), combustibles de aviación para motores tipo turbina, queroseno, diésel extra o de bajo azufre, diésel corriente (ACPM), diésel marino (se conoce también con los siguientes nombres: diésel fluvial, marine diésel, gas oil, intersol, diésel número 2), y combustible para quemadores industriales (combustóleosfuel oil)”.

³¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 28 de febrero de 2013 [Exp. 41001-23-31-000-2007-00280-01(18807)]. MP. Martha Teresa Briceño de Valencia. En esta providencia se indicó que el legislador, en el artículo 2 de la Ley 39 de 1987, modificado por el artículo 61 de la Ley 812 de 2003, estableció que hacen parte de la cadena de CLDP, con excepción del GLP: refinador, importador, almacenador, distribuidor mayorista, transportador, distribuidor minorista y gran consumidor.

³² “Por el cual se expide el Código de Petróleos”. Según lo recordó la sentencia C-537/98 [MP. Alfredo Beltrán Sierra] de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 9 de febrero de 1960 [G.J. 2221-2222. MP. Hernando Morales M.], determinó que dicho decreto corresponde a los otrora previstos en el artículo 76.11 de la Constitución de 1886, mediante el cual se conferían al gobierno autorizaciones especiales.

³³ “Por la cual se dictan disposiciones sobre la distribución del petróleo y sus derivados.”

³⁴ “Por medio de la cual se adiciona la Ley 39 de 1987 y se dictan otras disposiciones sobre la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.”

³⁵ Así, por ejemplo, el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”, disposición que ha sido modificada por los artículos 1 de la Ley 681 de 2001, 9 de la Ley 1430 de 2010, 173 de la Ley 1607 de 2012 y 220 de la Ley 1819 de 2016, contentiva de reglas concretas para la distribución de CLDP en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera.

³⁶ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 28 de febrero de 2013 [Exp. 41001-23-31-000-2007-00280-01(18807)]. MP. Martha Teresa Briceño de Valencia.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

generales³⁷, previsión que debe leerse en concordancia con el Decreto 381 de 2012³⁸, en particular las funciones que este le atribuye al Ministerio de Minas y Energía, entre otras, la de “[e]xpedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles”.

A su turno, la Ley 39 de 1987 estableció en sus artículos 4 y 8 que la inobservancia de sus normas conllevaría la imposición de las sanciones determinadas por el Gobierno Nacional en los reglamentos que expidiera, previo el adelantamiento del procedimiento en ellos indicado, en defecto de los cuales, se aplicaría el gubernativo. En efecto:

“Artículo 4. Corresponderá al Ministerio de Minas y Energía el otorgamiento de las licencias de las distribuidoras de petróleo y sus derivados, de acuerdo con la clasificación y normas que dicte el Gobierno Nacional, normas que no podrán tener carácter retroactivo y que cuando perjudiquen un establecimiento que venga funcionando legalmente, proveerán a las correspondientes indemnizaciones. Ninguna autoridad podrá disponer el cierre o modificación de una estación distribuidora, sin el correspondiente permiso del Ministerio de Minas y Energía, con excepción de lo relacionado con las normas de la Planeación de Desarrollo Urbano y de orden público, en cuyo caso correspondería actuar a la autoridad municipal respectiva.

“Así mismo le corresponderá la aplicación de todas las sanciones que determinen los reglamentos del Gobierno, previo el procedimiento especial en ellos indicados y en su defecto el procedimiento gubernativo.”

“Artículo 8. El Gobierno determinará las normas sobre calidad, medida y control de los combustibles y las sanciones a que haya lugar para los distribuidores que no observen la Ley” (subrayado fuera del texto)

En ese mismo contexto, el artículo 3 de la Ley 26 de 1989 vino a establecer un marco general³⁹ para el régimen sancionatorio aplicable frente a la transgresión de las normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP y

³⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 1 de junio de 2020 [Exp. 11001-03-26-000-2006-00039-00(33064)]. Martín Bermúdez Muñoz.

³⁸ “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”. Este decreto fue proferido por el Gobierno Nacional, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales las que le confieren el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

³⁹ Marco que si bien fue subrogado por el artículo 25 de la Ley 1753 de 2015, esta disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante fallo que defirió sus efectos por un (1) año a partir de su notificación, con el propósito de que se “elabore por parte del legislador ordinario con las garantías de los principios democráticos, de transparencia y de deliberación, la regulación de las sanciones aquí estudiadas, a través de una ley especializada y con la garantía plena del principio democrático”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

a la de las órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre esa misma materia, en los siguientes términos:

“Artículo 3. Los establecimientos de distribución que transgredan las normas sobre el funcionamiento de servicio público o las órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el particular, serán sancionadas por el mismo Ministerio con:

“a) Amonestación;

“b) Multa de hasta diez (10) salarios mínimos mensuales;

“c) Suspensión del servicio hasta por (10) días; y,

“d) Cancelación de la licencia de funcionamiento.

“Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía hará conocer por escrito los cargos, dará un plazo de 10 a 30 días para los descargos, practicará las pruebas conducentes y tomará la decisión que sólo admitirá el recurso de reposición conforme el Decreto 01 de 1984, en la vía gubernativa.”

Lo anterior evidencia que, en el plano legal, en materia del servicio público de distribución de CLDP, la amplitud del régimen sancionatorio de la Ley 39 de 1987, entonces caracterizada tanto por la facultad irrestricta que esta le había concedido al Gobierno Nacional para definir las sanciones y el procedimiento administrativo aplicable⁴⁰, como por el hecho de que su imposición procedía por la inobservancia *in genere* de dicha ley, fue limitada por el propio legislador a través de la Ley 26 de 1989.

En efecto, la Ley 26 de 1989, de forma general, consagró no solo los cuatro tipos de sanciones⁴¹ que debe imponer el Ministerio de Minas y Energía a los “establecimientos de distribución” de CLDP que transgredan las normas o las órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el funcionamiento del servicio público en cuestión, sino también las etapas⁴² del procedimiento administrativo

⁴⁰ Cabe indicar que la amplitud de dicha facultad sin referenciación a algún parámetro legal general, de haberse encontrado vigente, no resistiría ningún control de constitucionalidad, puesto que, inclusive en el propio contexto de otras facultades atribuidas por la Ley 39 de 1987, la Corte Constitucional en la sentencia C-512/97 [MP. Jorge Arango Mejía] ha indicado que “(...) *la facultad reglamentaria del Ejecutivo puede ser en algunos casos constitucional o inconstitucional. Pues si el legislador, al expedir la ley, se limita a enunciar el asunto a tratar, pero delega en el Presidente todos los temas inherentes a la propia labor legislativa, resulta innegable que estaría trasladando el legislativo su propia facultad constitucional. Al contrario, si la ley establece los parámetros generales, la reglamentación que el Ejecutivo expida es simplemente el resultado de las atribuciones constitucionales propias para desarrollarla.*”

⁴¹ A saber, amonestación, multas de hasta 10 SMLMV, suspensión del servicio hasta por 10 días y cancelación de la licencia de funcionamiento.

⁴² A saber, la formulación de cargos, la presentación de descargos, la práctica de pruebas, la adopción de la decisión y la interposición del recurso de reposición.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

previo que puede culminar con la imposición de aquellas. Lo anterior sin perjuicio de reglas especiales para combustibles específicos en materia sancionadora⁴³.

Además, valga destacar lo que en gran medida resultará importante en el análisis de cada disposición, segmento o expresión demandada y es que, en el régimen sancionatorio aplicable al servicio público de distribución de CLDP, regido principalmente por las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989, se sanciona la inobservancia de las normas u órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el funcionamiento de dicho servicio.

En ese sentido, solo la infracción o inobservancia de las normas u órdenes que estén vinculadas al funcionamiento del referido servicio público constituye la motivación válida para el inicio del procedimiento administrativo en cuestión, orientado hacia la imposición de las sanciones antes comentadas. En ese contexto, en lo que concierne a la jerarquía de las normas, la Ley 26 de 1986 no hizo ninguna discriminación, por lo que perfectamente se incluyen, además de las legales *stricto sensu*, las reglamentarias, lo que deviene razonable para el despacho, máxime si se considera que el legislador incluyó también, como objeto de esas mismas sanciones, las órdenes del Ministerio de Minas y Energía, que frecuentemente se concretan en actos administrativos de carácter particular, de inferior jerarquía a las normas reglamentarias.

Ahora bien, según lo ha reconocido jurisprudencia constitucional⁴⁴ y la de esta Corporación⁴⁵, la reglamentación de la materia concerniente al funcionamiento del

⁴³ Así, por ejemplo, la Ley 1205 de 2008, “*Por medio de la cual se mejora la calidad de vida a través de la calidad del diesel y se dictan otras disposiciones*”, estableció en su artículo 4: “*Las sanciones a imponer por el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que le reemplace en sus funciones, dado un incumplimiento de la calidad mínima en el combustible diésel establecida en la presente ley por parte de los agentes de la cadena de refinación, importación, almacenamiento, distribución mayorista, transporte, distribución minorista y grandes consumidores, serán:*

“*a) Para los refinadores e importadores de combustible diésel, las multas respectivas irán de 50.000 a 100.000 smlmv (salarios mínimos legales mensuales vigentes);*

“*b) Para los almacenadores, distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas, transportadores y grandes consumidores, las multas respectivas irán de 10.000 a 50.000 smlmv;*

“*c) Se podrá suspender a los infractores, en cualquier caso, hasta por un año en el ejercicio de su actividad;*

“*d) A los infractores reincidentes se les podrá cancelar definitivamente la autorización para ejercer actividades relacionadas con el uso y manejo de combustible diésel en todo el territorio nacional.*

“*Parágrafo. Para la imposición de las anteriores sanciones el Ministerio de Minas y Energía deberá observar el procedimiento sancionatorio establecido por la ley y el principio de la proporcionalidad de la sanción; la naturaleza, efectos, circunstancias y daño probable de la conducta a sancionar; así como los principios del debido proceso que rigen las actuaciones administrativas*”.

⁴⁴ Sentencia C-512/97. MP. Jorge Arango Mejía.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

servicio público de distribución de CLDP implica disponer de un conocimiento especializado y técnico, dados los altos riesgos que aparece su manejo, por lo que para la Corte Constitucional “(...) resulta ajustado a la Constitución que sea la ley la que establezca los lineamientos generales sobre este asunto, pero que corresponda al Presidente, a través de la dependencia competente y conocedora del asunto, clasificar y reglamentar en detalle lo pertinente a tal distribución”, consideraciones que evidencian, además, como el principio de la reserva de ley tiene un contenido relativo y no absoluto⁴⁶.

La Corte Constitucional⁴⁷, tratándose del derecho administrativo sancionador, destaca esas razones de especialidad, en el entendido de que le compete a la reglamentación y no a la ley, la descripción detallada de las conductas objeto de sanción, lo que, en frente del principio de legalidad y, como consecuencia, del de tipicidad que le es inmanente, implica que el legislador sancionatorio está facultado para tipificar las conductas en un sistema “*numerus apertus*” –*caracterizados por descripciones amplias y genéricas en cuya textura abierta no se agotan los términos de su propia prescripción, sino que admiten la acumulación o inclusión de nuevas categorías*–, sin que, en ningún caso, pueda permitirse que el grado de oscilación de la norma sancionatoria sea completamente indeterminado.

Así las cosas, dado que la reglamentación de los asuntos que materializan el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP frecuentemente requiere de altos niveles de especialización y técnicos –*por supuesto, dando por descontados algún(os) lineamiento(s) general(es) establecido(s) en la ley*–, el

⁴⁵ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 25 de agosto de 2010 [Exp. 11001-03-24-000-2006-00184-01]. MP. María Claudia Rojas Lasso (E).

⁴⁶ Sobre el particular, la sentencia C-056/21 [MP. Paola Andrea Meneses Mosquera] ha indicado que la reserva legal, en primer lugar, no es absoluta, dado que no exige que el legislador determine la totalidad de los elementos que componen el régimen jurídico de la materia sujeta a reserva. El “*objeto propio de la reserva*” es, únicamente, el “*núcleo esencial*” de la materia reservada. Asimismo, que este principio no supone un “*vaciamiento de contenido de la potestad reglamentaria del Presidente*” ni la facultad regulatoria de otras autoridades administrativas, puesto que permite que mediante el reglamento o la regulación se desarrollen ciertos elementos puntuales de la materia objeto de reserva. En segundo lugar, el principio de reserva de ley es relativo, porque su contenido y alcance dependen de (i) “*la propia norma que establece la reserva*”, dado que la Constitución le impone al legislador la obligación de regular ciertas materias con un grado de detalle diferenciado y específico; y (ii) la “*naturaleza misma de las materias objeto de regulación*”, puesto que no todas las materias asignadas por la Constitución al Congreso son susceptibles de igual grado de desarrollo legislativo. De ahí que sea posible diferenciar “*entre reservas más o menos estrictas, en relación con la posibilidad de concreción administrativa de los elementos contenidos en la ley*”.

⁴⁷ Sentencia C-699/15. MP. Alberto Rojas Ríos.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

contenido de las infracciones a las obligaciones y deberes objeto de dicho régimen necesariamente se verá impactado como consecuencia de esa caracterización.

En este punto vale la pena recordar que, para la jurisprudencia constitucional, si los órganos de la administración tienen la facultad jurídica para fijar obligaciones o para regular una conducta, con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato debe necesariamente conllevar, correlativamente, la asignación de atribuciones sancionatorias en cabeza de la autoridad que impuso la obligación o de otra del mismo género, con el propósito de garantizar su cumplimiento y, por esa vía, asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes⁴⁸.

En ese contexto no puede perderse de vista que la facultad sancionadora se ha llegado a considerar como uno de los elementos que definen la capacidad de intervención del Estado en la economía⁴⁹, con mayor razón en el caso de la distribución de combustibles, en el que, según lo ha reconocido esta Corporación⁵⁰, se trata de una actividad altamente peligrosa, que, de desviarse para fines ilícitos o ejercerse ilegalmente, representa grave amenaza para la seguridad ciudadana.

Precisamente, la potestad administrativa sancionatoria *–fundamentada en la función y en el poder de policía–*, se manifiesta en la distribución de CLDP, puesto que según lo ha reconocido la Corte Constitucional⁵¹, aquella, además de la *potestad disciplinaria*, suele asumir otra modalidad específica: la *potestad correccional*, la que opera para reprimir las infracciones en que incurren los particulares por desconocer las obligaciones o restricciones impuestas por las leyes, ya sea en el campo de los servicios públicos o en las otras actividades de la administración *–higiene, tránsito, financiera, fiscal, ambiental, etc.–*.

Como consecuencia y parafraseando a esta Corporación⁵², la sanción constituye un complemento indispensable de los reglamentos, permisos, autorizaciones y prohibiciones, puesto que los sectores administrativos requieren no sólo de la

⁴⁸ C-623/11. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴⁹ C-092/18. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁵⁰ Sección Primera. Sentencias de 25 de agosto de 2010 [Exp. 11001-03-24-000-2006-00184-01]. MP. María Claudia Rojas Lasso (E) y 30 de marzo de 2017 [Exp. 11001-03-26-000-2006-00049-00]. MP. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁵¹ C-623/11. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁵² Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 23 de mayo de 2012 [Exp. 11001-03-26-000-2011-00018-00(40743)]. MP. Enrique Gil Botero.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

existencia de micro ordenamientos jurídico-administrativos que los regulen de manera específica y que delimiten el halo competencial que corresponde a la administración, sino además de herramientas que garanticen la eficacia de las normas que los rigen y, en caso de ser necesario, reaccionar ante comportamientos que las vulneren.

Con ese marco de por medio, de acuerdo con la parte actora, el deber constitucional confiado al legislador no puede ser asumido por la Administración bajo el entendido de una flexibilización extrema del principio de legalidad de las faltas y las sanciones, puesto que tal usurpación sería inconstitucional al desconocer el principio de la reserva de ley, y con este, el del debido proceso.

Este último argumento respecto de las disposiciones, segmentos y expresiones demandadas que se analizan en este acápite, compele al despacho a determinar, siempre y cuando los límites de cada cargo y el concepto de violación correspondiente lo permitan⁵³, si, en materia del servicio público de distribución de CLDP, las normas reglamentarias que se analizan, desarrollan alguna(s) norma(s) de rango legal que concrete(n) los elementos básicos de la conducta típica objeto de sanción, a partir de los siguientes criterios⁵⁴: descripciones amplias y genéricas que permitan establecer los elementos básicos de la conducta típica sancionada, remisiones normativas precisas en caso de que se prevea un tipo en blanco o en general criterios que permitan dilucidar con claridad dicha conducta.

Vale la pena advertir que la configuración en la ley de los referidos elementos no puede restringirse a una única disposición contenida en las leyes que versan sobre la materia que se examina, de manera que resulta perfectamente posible

⁵³ En el marco de la otrora acción de nulidad simple –hoy medio de control de nulidad–, esta Corporación Recordó que “*Tal como ya ha reiterado la jurisprudencia de esta corporación en varias oportunidades, el control de legalidad que el juez contencioso administrativo realiza no es general sino particular y concreto. Es decir, el análisis que haga el operador jurídico sólo puede circunscribirse a los motivos de violación que se alegan en el proceso. La jurisdicción contencioso administrativa es esencialmente rogada, por ello, puede afirmarse que quien decide, no puede de oficio señalar razones de contradicción entre la norma demandada y la supuestamente infringida; esta posibilidad sólo es permitida por el ordenamiento jurídico cuando se constata la afectación de un derecho fundamental*”⁶⁸. Así, el concepto de la violación constituye la causa petendi en el proceso, motivo por el cual sí esta Sala intentará desentrañar las razones por las que el artículo cuestionado es defectuoso, estaría modificando dicha causa petendi al incorporar en el proceso razones no alegadas; en otras palabras, se estaría decidiendo por fuera de lo pedido (‘extra petita’), porque son precisamente los argumentos traídos por el demandante al proceso los que ‘determinan el marco de juzgamiento’⁶⁹.” Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 23 de mayo de 2012 [Exp. 11001-03-26-000-2011-00018-00(40743)]. MP. Enrique Gil Botero.

⁵⁴ Corte Constitucional Sentencia C-406 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 18 de septiembre de 2014 [Exp. 11001-0324-000-2013-00092-00]. MP. Guillermo Vargas Ayala.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

que dichos elementos se deduzcan a partir de la interpretación sistemática de su articulado. Sostener lo contrario conduciría a una posición francamente irrazonable, al obligar al legislador a establecer el fundamento de cada reglamentación, en un mismo artículo, todos los elementos generales y básicos que le permitan al Gobierno Nacional desarrollar el inmenso conjunto de conductas *–de estirpe técnica en su mayoría–* objeto de sanción.

A este respecto, la directriz del artículo 3 de la Ley 26 de 1989, consistente en que las conductas objeto de sanción deben corresponder a normas que versen sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, se complementa con algunas normas generales, orientadas a delimitar esos elementos básicos que materializan la variada gama de infracciones desarrolladas en el plano reglamentario. Lo anterior sin perjuicio de que en la revisión de cada disposición, segmento y/o expresión demandada, se haga expresa mención de normas legales *–adicionales a las siguientes que se enlistan–* que contribuyen también en esa delimitación:

- El artículo 2 de la Ley 39 de 1987⁵⁵, modificado por el artículo 61 de la Ley 812 de 2003, al determinar los agentes de la cadena de distribución de CLDP, circunscribió el funcionamiento del referido servicio público al refinador, importador, almacenador, distribuidor mayorista y minorista⁵⁶, transportador y gran consumidor. No sobra señalar que la referida modificación, contenida en una Ley del Plan Nacional de Desarrollo (*PND*), hasta la fecha ha venido siendo mantenida vigente por todas las leyes cuatrienales posteriores de esa misma naturaleza.

⁵⁵ Antes de la modificación que hizo la Ley 812 de 26 de junio de 2003, las normas reglamentarias que hasta esa fecha fueron expedidas tuvieron como marco de referencia los agentes entonces previstos y definidos, es decir, el distribuidor mayorista y minorista, el gran consumidor y el transportador.

⁵⁶ En sentencia de la Sección Primera de 30 de julio de 2020 [Exp. 25000-23-41-000-2018-00448-01(AP)]. MP. Roberto Augusto Serrato Valdés, con base en las definiciones reglamentarias, señaló que *“La anterior regulación (refiriéndose específicamente a las normas reglamentarias del artículo 61 de la Ley 812 de 2003) ubica a los distribuidores mayoristas y minoristas dentro de la cadena comercial de distribución. Pues bien, mientras que los mayoristas realizan la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo a través de una planta de abastecimiento, los minoristas lo hacen a través de una estación de servicio. Significa lo anterior que ambas categorías comparten la misma naturaleza, pero varían en sus medios y usuarios”*.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

- El artículo 3 de la Ley 39 de 1987 facultó al Gobierno Nacional para hacer la clasificación de las estaciones de servicio⁵⁷ (*en adelante también EDS*) y de las empresas transportadoras, con el fin de exigir requisitos para su funcionamiento.
- Los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989 facultaron al Gobierno Nacional para determinar, el primero, normas sobre calidad, medida y control de los combustibles; el segundo, horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad *–reiteración de la primera ley–*, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación del servicio público en cuestión⁵⁸. El otorgamiento de la facultad del Gobierno Nacional en la concreción de los aspectos generales mencionados no ha merecido reparo para la jurisprudencia de esta Corporación cuando se ha ocupado del desarrollo de algunos de ellos⁵⁹.
- El artículo 2 de la Ley 26 de 1989 facultó al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, para otorgar licencia previa de funcionamiento a las personas distribuidoras de petróleo y sus derivados y para declarar la saturación o inconveniencia de construcción de EDS y plantas de distribución en determinadas áreas urbanas o geográficas del país.

⁵⁷ El artículo 4 del Decreto 4299 de 2005 *–compilado por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4., entre las definiciones aplicables a la distribución de CLDP–* dispuso que dicho concepto corresponde a todo establecimiento en el cual se almacenan y distribuyen al consumidor final los CLDP y que, dependiendo del tipo de combustibles que distribuyan las EDS, estas se clasifican en: de aviación, automotriz; fluvial, y marítima. Asimismo, el artículo 3 del Decreto 1521 de 1998 *–compilado por subniveles en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015–*, clasificó las EDS, con base en 3 criterios: 1) por la clase de servicios que prestan (*clases A, B y C*); 2) por su naturaleza (*pública y privada*); y 3) por la clase de producto que manejan (*dedicada, gas natural comprimido, CLDP y mixta*).

⁵⁸ En sentencia de la Sección Primera de 23 de mayo de 2013 [Exp. 66001-23-31-000-2008-00178-01]. MP. María Elizabeth García González, se indicó que, en razón de la naturaleza del combustible, “(...) *la distribución de líquidos derivados del petróleo es un servicio público que se debe prestar con las mayores garantías de seguridad (...)*”.

⁵⁹ En la sentencia de la Sección Primera de 25 de agosto de 2010 [Exp. 11001-03-24-000-2006-00184-01]. MP. María Claudia Rojas Lasso (E), se dijo, por ejemplo, en relación con las “*relaciones contractuales*”, que, en general, “*Ningún reparo para la Sala ofrece el contenido normativo del acto acusado en cuanto el ejecutivo desarrolla la facultad que le confirió el legislador de regular las obligaciones que, indistintamente de la relación contractual, deben acatar el distribuidor mayorista y el distribuidor minorista*”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

- El artículo 19 de la Ley 191 de 1995, modificado por los artículos 1 de la Ley 681 de 2001⁶⁰, 9 de la Ley 1430 de 2010⁶¹, 172 de la Ley 1607 de 2012⁶² y 220 de la Ley 1819 de 2016⁶³ establece varias reglas para la distribución de combustibles líquidos en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera. No sobra indicar que dadas las varias modificaciones del artículo 19 en cuestión, el examen de las normas que lo han reglamentado debe hacerse a la luz de la modificación vigente para cuando se profirieron las correspondientes reglamentaciones.

2.1.2.1.2. Análisis individual de las disposiciones, segmentos y expresión(es) demandadas del Decreto 1073 de 2015

- Expresiones “establecer” y “el régimen sancionatorio” del inciso 1º del artículo 2.2.1.1.2.2.1.1.

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.4299/05)
Artículo 2.2.1.1.2.2.1.1. Objeto. Esta sección tiene por objeto establecer los requisitos, obligaciones y el régimen sancionatorio, aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, excepto GLP, señalados en el artículo 61 de la Ley 812 de 2003, con el fin de resguardar a las personas, los bienes y preservar el medio ambiente. (...)	Artículo 1. Objeto. Este decreto tiene por objeto establecer los requisitos, obligaciones y el régimen sancionatorio, aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, excepto GLP, señalados en el artículo 61 de la Ley 812 de 2003, con el fin de resguardar a las personas, los bienes y preservar el medio ambiente. (...)

En relación con las expresiones demandadas del inciso 1º del artículo 2.2.1.1.2.2.1.1. del Decreto 1073 de 2015, la compilación normativa tiene origen en el artículo 1 del Decreto 4299 de 2005⁶⁴, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe⁶⁵ fue enunciado, como norma que se reglamentaba, el artículo 61 de la

⁶⁰ “Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles”.

⁶¹ “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”.

⁶² “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

⁶³ “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.

⁶⁴ “Por el cual se reglamenta el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y se establecen otras disposiciones”.

⁶⁵ “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, el Decreto Legislativo 1056 de 1953 (Código de Petróleos) y las Leyes 39 de 1987, 26 de 1989 y 812 de 2003, y (...)”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

Ley 812 de 2003 –*modificadorio del artículo 2 de la Ley 39 de 1987*–, en virtud de la potestad del artículo 189.11 de la Constitución Política.

En cuanto concierne al artículo 2.2.1.1.2.2.1.1. del Decreto 1073 de 2015, la parte actora argumentó que la Ley 812 de 2003 no regula ni establece el régimen sancionatorio aplicable a los agentes de la cadena de distribución de CLDP, tesis que, advierte el despacho, desconoce que el artículo 61 de dicha normativa modificó una de las reglas perteneciente al conjunto de normas reguladoras del servicio público de distribución de CLDP (*Decreto 1056 de 1953 y Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989*), por lo que esa disposición reglamentaria no puede admitir una interpretación tan aislada como la que propugna la demanda, sino una sistemática insertada en el referido conjunto, que versa sobre una misma materia⁶⁶.

Precisamente, ya se anticipó que el artículo 3 de la Ley 26 de 1989 consagró un marco general para el régimen sancionatorio aplicable a la infracción o transgresión de normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, marco general en el que dispuso los cuatro tipos de sanciones que pueden imponerse y las etapas del procedimiento administrativo aplicable. Ya se ha hecho alusión a que la determinación de las conductas objeto de sanción, dada la especialidad de la materia, requiere de parte del intérprete, de un ejercicio integrador entre los elementos genéricos dispuestos en el conjunto de normas referido en el párrafo precedente y la especificación pormenorizada establecida en la respectiva reglamentación.

Las expresiones demandadas concuerdan con ese marco general, sin que se observe que lo desborden, máxime si se considera que no van más allá de introducir, en el nivel reglamentario, lo que ya el legislador había previsto sobre la materia. Por lo demás, expresiones como las demandadas, por sí mismas, no resultan enjuiciables sino en conjunción con normas específicas de la misma norma reglamentaria que sí correspondan a elementos del derecho administrativo sancionador, en cada materia en particular.

⁶⁶ Cabe no perder de vista que el Decreto 4299 de 2005, norma reglamentaria compilada en el Decreto 1073 de 2015 a la que corresponden las expresiones demandadas, en su parte considerativa reconocía que fue la Ley 26 de 1989 la que “*estableció el marco sancionatorio que puede aplicar el Ministerio de Minas y Energía a los establecimientos de distribución de combustibles que infrinjan las normas sobre el funcionamiento de dicho servicio o las órdenes del mismo Ministerio*”.



En virtud de lo expuesto, en lo que atañe a este cargo, no existe ninguna vulneración normativa que configure los elementos exigidos para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional en relación con las expresiones “establecer” y “el régimen sancionatorio” contenidas en el inciso 1º del artículo 2.2.1.1.2.2.1.1. del Decreto 1073 de 2015.

- **Los artículos 2.2.1.1.2.2.3.65., 2.2.1.1.2.2.3.68. (inciso 2º de la letra g) y 2.2.1.1.2.2.3.71.**

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1521/98)
Artículo 2.2.1.1.2.2.3.65. Operación de las estaciones de servicio. No podrá una estación de servicio entrar a operar sin haber dado total cumplimiento a lo exigido en el presente decreto; en caso de hacerlo, se le impondrá la sanción pertinente.	Artículo 28. No podrá una estación de servicio entrar a operar sin haber dado total cumplimiento a lo exigido en el presente decreto; en caso de hacerlo, se le impondrá la sanción pertinente.

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1521/98)
Artículo 2.2.1.1.2.2.3.68. Procedimiento para la calibración. (...) <p>g) (...)</p> Los funcionarios competentes tendrán en cuenta que, a partir del 4 de agosto de 1998 , el régimen sancionatorio se aplicará cuando las diferencias encontradas durante la verificación de la calibración de un surtidor en una estación de servicio sean mayores de más o menos de siete (+ o -7) pulgadas cúbicas (líneas) en relación con la línea cero (0) del calibrador de cinco (5) galones de capacidad. (...)	Artículo 31. (...) <p>g) (...)</p> Los funcionarios competentes tendrán en cuenta que, a partir de la vigencia del presente decreto , el régimen sancionatorio se aplicará cuando las diferencias encontradas durante la verificación de la calibración de un surtidor en una estación de servicio sean mayores de más o menos de siete (+ó-7) pulgadas cúbicas (líneas) en relación con la línea cero (0) del calibrador de cinco (5) galones de capacidad. (...)

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1521/98)
Artículo 2.2.1.1.2.2.3.71. Régimen aplicable a los establecimientos que presten servicios de cambio de aceites. Todo establecimiento comercial que preste servicio de cambio de aceites y filtros estará obligado a cumplir con las disposiciones proferidas por la autoridad competente en cuanto a los envases y filtros cambiados, residuos líquidos y sólidos. El no cumplimiento de esta disposición acarreará las sanciones correspondientes.	Artículo 54. Todo establecimiento comercial que preste servicio de cambio de aceites y filtros estará obligado a cumplir con las disposiciones proferidas por la autoridad competente en cuanto a los envases y filtros cambiados, residuos líquidos y sólidos. El no cumplimiento de esta disposición acarreará las sanciones correspondientes.

En relación con lo que se demanda de los artículos 2.2.1.1.2.2.3.65., 2.2.1.1.2.2.3.68. (inciso 2º de la letra g) y 2.2.1.1.2.2.3.71. del Decreto 1073 de



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

2015, la compilación normativa tiene origen en los artículos 28, 31 y 54 del Decreto 1521 de 1998⁶⁷, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe⁶⁸ fueron enunciadas, como normas que se reglamentaban, el Decreto 1056 de 1953, las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 y el Decreto-ley 2119 de 1992⁶⁹, en virtud de las potestades de los artículos 189.11 y 189.22⁷⁰ de la Constitución Política.

Tratándose del artículo 2.2.1.1.2.2.3.65. del Decreto 1073 de 2015, en la demanda se argumentó que el Decreto-ley 2119 de 1992 no regula ni describe la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción. Asimismo que, en cuanto concierne al inciso 2º de la letra g) del artículo 2.2.1.1.2.2.3.68. y al artículo 2.2.1.1.2.2.3.71. del Decreto 1073 de 2015, las atribuciones constitucionales y legales tampoco regulan ni describen la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción.

La parte actora se aferra a la premisa errada de que el Decreto 1056 de 1953 y las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 –*que, junto con el Decreto-ley 2119 de 1992, también sirvieron de base a las disposiciones y segmentos demandados reglamentarios*–, se encuentran derogadas, siendo que, se reitera, la promulgación de la Constitución Política de 1991 no acarreó ningún efecto derogatorio frente a las normas de rango legal y reglamentario proferidas en vigencia de la Constitución de 1886.

En consonancia con lo anterior, la premisa antedicha, al limitar el alcance del presente cargo, impide al despacho entrar a profundizar sobre si, tratándose de las disposiciones y segmentos demandados objeto de este acápite, el Decreto 1056 de 1953 y las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 regulan o describen la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción. Proceder de otra forma implicaría terminar por analizar un cargo reconvertido y distinto al

⁶⁷ “Por el cual se reglamenta el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, para estaciones de servicio”.

⁶⁸ “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confieren el Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953), las Leyes números 39 de 1987 y 26 de 1989 y el Decreto-ley 2119 de 1992, (...)”.

⁶⁹ “Por el cual se reestructura el Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Asuntos Nucleares, IAN y Minerales de Colombia S.A., MINERALCO”.

⁷⁰ En uno de los considerandos del Decreto 1521 de 1998 se advierte “Que la Constitución Política de Colombia de 1991 establece, en el artículo 189, que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (numerales 11 y 22, respectivamente);”



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

formulado por la parte actora, en detrimento de la congruencia de las providencias judiciales.

En virtud de lo expuesto, en lo que atañe a este cargo, no existe ninguna vulneración normativa que configure los elementos exigidos para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional en relación con los artículos 2.2.1.1.2.2.3.65., 2.2.1.1.2.2.3.68. (inciso 2º de la letra g) y 2.2.1.1.2.2.3.71. del Decreto 1073 de 2015.

- **El inciso 4º del artículo 2.2.1.1.2.2.3.73.**

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.2935/02)
Artículo 2.2.1.1.2.2.3.73. Reportes de información. (...) El incumplimiento del reporte de información contenido en el presente artículo por parte de los agentes señalados, acarreará las sanciones contempladas en la Ley 39 de 1987 adicionada por la Ley 26 de 1989.	Artículo 3. Reportes de información. (...) El incumplimiento del reporte de información contenido en el presente artículo por parte de los agentes señalados, acarreará las sanciones contempladas en la Ley 39 de 1987 adicionada por la Ley 26 de 1989.

En relación con el inciso 4º demandado del artículo 2.2.1.1.2.2.3.73. del Decreto 1073 de 2015, la compilación normativa tiene origen en el artículo 3 del Decreto 2935 de 2002⁷¹, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe⁷² fue enunciado, como norma que se reglamentaba, el artículo 14 de la Ley 681 de 2001⁷³, en virtud de la potestad del artículo 189.11 de la Constitución Política.

Tratándose del artículo 2.2.1.1.2.2.3.73. del Decreto 1073 de 2015, la demanda argumentó que la Constitución Política y el artículo 14 de la Ley 681 de 2001 no regulan ni describen la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción.

La norma contentiva del inciso 4º demandado estableció la obligación para Ecopetrol S.A. o quien haga sus veces, los distribuidores mayoristas de

⁷¹ "Por medio del cual se reglamenta el artículo 14 de la Ley 681 de 2001".

⁷² "El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 14 de la Ley 681 de 2001, y (...)".

⁷³ "Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles".



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

combustibles, los refinadores locales y los importadores, de reportar a la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME las ventas totales de ACPM realizadas durante el trimestre anterior y discriminadas por clientes, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre.

Esa obligación que se exige respecto de algunos de los agentes de la cadena de distribución de CLDP –*establecidos en el artículo 2 de la Ley 39 de 1987, modificado por el artículo 61 de la Ley 812 de 2003*–, guarda relación con las facultades del Gobierno Nacional para determinar normas sobre el control, precios y relaciones contractuales de esos combustibles –*artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989*– y su cumplimiento posibilita establecer el ingreso al productor para “*Grandes Consumidores Individuales No Intermediarios de ACPM*”⁷⁴, en los términos del artículo 14 de la Ley 681 de 2001⁷⁵.

Lo anterior conduce a deducir que, frente a la obligación contenida en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.73. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia nacional para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inmanentes en materia sancionatoria, puesto que con base en los elementos contenidos en normas generales de rango legal, la conducta típica objeto de sanción se materializa de forma específica a través de la reglamentación.

Como consecuencia, se trata de una conducta cuya infracción se predica de normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, lo que hace procedente que, en los mismos términos del inciso 4º de esa disposición,

⁷⁴ El artículo 2.2.1.1.2.2.3.73. del Decreto 1073 de 2015 estableció que, con base en la información objeto de la obligación en cuestión, la UPME elabora una lista de los Grandes Consumidores Individuales No Intermediarios de ACPM, de que trata el artículo 14 de la Ley 681 de 2001, así como un análisis del comportamiento de la demanda de ACPM en el país y un informe ejecutivo con ese mismo análisis, este último que la UPME debe remitir al Ministerio de Minas y Energía. Cabe tener presente que, entre las definiciones del artículo 1 del Decreto 2988 de 2003 –*compilado y numerado en subniveles en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015*–, se establece que, para efectos de aplicar el artículo 14 de la Ley 681 de 2001, en general se considera “*Gran Consumidor Individual No Intermediario de ACPM*” aquel que tiene un consumo propio de ACPM, nacional o importado, igual o superior a diez mil (10.000) barriles mensuales y por excepción, con independencia de su consumo, también se consideran como tales los Sistemas de Transporte Terrestre Masivos de Pasajeros y las empresas generadoras de energía ubicadas en las Zonas Interconectadas del Territorio Nacional.

⁷⁵ “*Ley 681/01. Artículo 14. Para grandes consumidores individuales no intermediarios de ACPM, el ingreso al productor (ip) al cual vende Ecopetrol, será como mínimo el mismo precio de exportación del mismo.*

“*El Gobierno reglamentará lo dispuesto en este artículo*”.



acaree las sanciones contempladas en la Ley 39 de 1987, adicionada por la Ley 26 de 1989.

En virtud de lo expuesto, en lo que atañe a este cargo, no existe ninguna vulneración normativa que configure los elementos exigidos para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional en relación con el inciso 4º del artículo 2.2.1.1.2.2.3.73. del Decreto 1073 de 2015.

- **Los artículos 2.2.1.1.2.2.3.96. (inciso 1º del párrafo 3) y 2.2.1.1.2.2.3.99 (párrafo)**

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.4299/05)
Artículo 2.2.1.1.2.2.3.96. Margen del distribuidor mayorista. (...) <p>Parágrafo 3. El Distribuidor Mayorista que, vencido el plazo establecido en el párrafo 3 del artículo 2.2.1.1.6.126, no haya dado cumplimiento a la capacidad mínima de almacenamiento exigida en el artículo anterior, se sancionará con multa de conformidad con el artículo 2.2.1.1.6.134 del presente decreto y se le concederá un plazo único de seis (6) meses para el cumplimiento de la misma.</p> (...)	Artículo 27. Margen del distribuidor mayorista. Modificado por el D.1717/08. (...) <p>Parágrafo 3. El Distribuidor Mayorista que, vencido el plazo establecido en el párrafo 3 del artículo 26, no haya dado cumplimiento a la capacidad mínima de almacenamiento exigida en el artículo anterior, se sancionará con multa de conformidad con el artículo 34 del presente decreto y se le concederá un plazo único de seis (6) meses para el cumplimiento de la misma.</p> (...)

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.4299/05)
Artículo 2.2.1.1.2.2.3.99. Suministro, costo y custodia de la Guía Única de Transporte. (...) <p>Parágrafo. Cuando el agente autorizado para suministrar la guía única de transporte, por cualquier motivo cancele o pierda una guía o grupo de estas, deberá informar de manera inmediata a las autoridades aduaneras, militares y policivas de la región, según corresponda, para lo de su competencia. De igual forma se deberá remitir un informe mensual al Ministerio de Minas y Energía, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, sobre el manejo de las guías en el mes anterior, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en la sección relativa a las sanciones del presente Título.</p>	Artículo 30. Modificado por el D.1717/08. Suministro, costo y custodia de la Guía Única de Transporte. (...) <p>Parágrafo. Cuando el agente autorizado para suministrar la guía única de transporte, por cualquier motivo cancele o pierda una guía o grupo de estas, deberá informar de manera inmediata a las autoridades aduaneras, militares y policivas de la región, según corresponda, para lo de su competencia. De igual forma se deberá remitir un informe mensual al Ministerio de Minas y Energía, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, sobre el manejo de las guías en el mes anterior, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en el Capítulo XXII del presente decreto.</p>

En relación con lo que se demanda de los artículos 2.2.1.1.2.2.3.96. (inciso 2º del párrafo 3) y 2.2.1.1.2.2.3.99. (párrafo) del Decreto 1073 de 2015, la



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

compilación normativa tiene origen, respectivamente, en el párrafo 3 del artículo 27 –*modificado por el Decreto 1717 de 2008*– y en el párrafo del artículo 30 del Decreto 4299 de 2005, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe⁷⁶ fueron enunciadas, como normas que se reglamentaban, el Decreto 1056 de 1953, las Leyes 39 de 1987, 26 de 1989 y 812 de 2003, en virtud de la potestad del artículo 189.11 de la Constitución Política.

En cuanto concierne a los artículos 2.2.1.1.2.2.3.96. y 2.2.1.1.2.2.3.99. del Decreto 1073 de 2015, la demanda argumentó que las disposiciones de rango legal, que constituyeron la base normativa a reglamentar, no regulan ni describen la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción.

Del contenido de las normas reglamentarias a las que atañen los párrafos que se demandan, se observa:

- El artículo 2.2.1.1.2.2.3.96., que debe leerse en conjunto con el artículo 2.2.1.1.2.2.3.95., erige la obligación de los distribuidores mayoristas de garantizar una capacidad mínima de almacenamiento⁷⁷, en el plazo establecido en el párrafo 3° del artículo 2.2.1.1.6.126.⁷⁸ del Decreto 1073 de 2015.

Esa obligación se exige respecto de uno de los específicos tipos de agentes de la cadena de distribución de CLDP –*establecidos en el artículo 2 de la Ley 39 de 1987, modificado por el artículo 61 de la Ley 812 de 2003*– y guarda relación con las facultades del Gobierno Nacional para determinar normas

⁷⁶ “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, el Decreto Legislativo 1056 de 1953 (Código de Petróleos) y las Leyes 39 de 1987, 26 de 1989 y 812 de 2003, y (...)”.

⁷⁷ De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.2.3.95. del Decreto 1073 de 2015 la capacidad mínima de almacenamiento del distribuidor mayorista, aplicable para todo tipo de CLDP manejado en cada planta de abastecimiento, corresponde al 30% de su volumen mensual de despachos de cada una de dichas plantas que posea, calculado de acuerdo con el promedio de despachos mensuales de los últimos 12 meses anteriores al cálculo del factor Ca definido en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.96 del mismo decreto.

⁷⁸ Advierte el despacho que el artículo 2.2.1.1.6.126. a que remite el inciso 1° demandado del párrafo 3 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.96. no existe, sin perjuicio de lo cual, con base en el contenido fidedigno de la disposición que fue compilada, es decir, el artículo 27 del Decreto 4299 de 2005 –*modificado por el Decreto 1717 de 2008*–, es claro que este remitía al artículo 26 de este mismo decreto, disposición que fue compilada en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.95. del Decreto 1073 de 2015 y que establece “El distribuidor mayorista que tenga una capacidad de almacenamiento inferior a la prevista en este artículo, deberá completarla en un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la expedición del presente decreto”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

sobre la medida, control y márgenes de comercialización de esos combustibles –*artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989*–.

Lo anterior permite deducir que, frente a la obligación contenida en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.96. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia nacional para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inmanentes en materia sancionatoria, puesto que con base en los elementos contenidos en normas generales de rango legal, la conducta típica objeto de sanción se materializa de forma específica a través de la reglamentación.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, cuya infracción hace procedente que, en los términos del inciso 2º del parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.3.96., se sancione con la multa dispuesta en el artículo 2.2.1.1.6.134⁷⁹ del Decreto 1073 de 2015.

- El artículo 2.2.1.1.2.2.3.99., que debe leerse en conjunto con los artículos 2.2.1.1.2.2.3.97. y 2.2.1.1.2.2.3.98., establece la obligación para los agentes autorizados para suministrar la “*Guía Única de Transporte*”⁸⁰, de remitir un informe mensual al Ministerio de Minas y Energía, dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes, sobre el manejo de las guías suministradas en el mes anterior.

Esa obligación se exige respecto de algunos agentes de la cadena de distribución de CLDP –*establecidos en el artículo 2 de la Ley 39 de 1987,*

⁷⁹ Advierte el despacho que el artículo 2.2.1.1.6.134 a que remite el inciso 1º demandado del parágrafo 3 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.96. no existe, sin perjuicio de lo cual, con base en el contenido fidedigno de la disposición que fue compilada, es decir, el artículo 27 del Decreto 4299 de 2005 –*modificado por el Decreto 1717 de 2008*–, es claro que este remitía a la multa del artículo 34 de este mismo decreto, disposición que si bien fue compilada en el artículo 2.2.1.2.4.3. del Decreto 1073 de 2015, fue modificada por el artículo 1 del Decreto 1172 de 2016, el cual perdió fuerza ejecutoria una vez entró en vigor la declaratoria de inexequibilidad que hizo la sentencia C-008/18 [MP. José Fernando Reyes Cuartas] de las normas que aquél reglamentó, es decir, los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015.

⁸⁰ De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.2.3.97. del Decreto 1073 de 2015, La Guía Única de Transporte consiste en un documento con las siguientes características: Papel marca de agua de ocho y medio por siete pulgadas, de fondo bicolor fugitivo azul, numeración consecutiva en tinta tri-reactiva y los demás caracteres en tintas de aceite, con el logotipo del agente que la suministrará al margen izquierdo, tipo y volumen de combustible, fecha de expedición y vigencia, información de los agentes de la cadena comprometidos en la transacción comercial, identificación del vehículo de transporte, origen, ruta y destino del combustible.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

modificado por el artículo 61 de la Ley 812 de 2003–, que la reglamentación⁸¹ autoriza para el efecto, y guarda relación con las facultades del Gobierno Nacional para determinar normas sobre el control y condiciones de seguridad⁸² de esos combustibles –*artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989*–.

Lo anterior permite deducir que, frente a la obligación contenida en el parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.3.99. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia nacional para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inmanentes en materia sancionatoria, puesto que con base en los elementos contenidos en normas generales de rango legal, la conducta típica objeto de sanción se materializa de forma específica a través de la reglamentación.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, cuya infracción hace procedente que, en los términos del parágrafo antedicho, se sancione de acuerdo con las normas de la sección relativa a las sanciones que se ubican en el mismo Título del Decreto 1073 de 2015 en el que se inserta el artículo 2.2.1.1.2.2.3.99⁸³.

⁸¹ De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.2.3.98. del Decreto 1073 de 2015, de la cadena de distribución de CLDP, tienen la obligación de suministrar original y una copia de la “*Guía Única de Transporte*” los siguientes agentes, refinador, importador, distribuidor mayorista y el almacenado.

⁸² De acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.98. del Decreto 1073 de 2015, el agente autorizado debe entregar al transportador original y copia de la guía única de transporte, quien deberá tenerla a disposición de las autoridades que la requieran durante el tiempo de viaje.

⁸³ El artículo 2.2.1.1.2.2.3.99. del Decreto 1073 de 2015 se ubica entre las normas agrupadas temáticamente bajo la denominación “*Otras disposiciones inherentes a la distribución de CLDP*”, de la Subsección 2.3., “*Distribución de CLDP*”, de la Sección 2, “*Distribución de combustibles*”, del Capítulo 1, “*Actividades*”, del Título I, “*Del sector de hidrocarburos*”, de la Parte 2, “*Reglamentaciones*”. En ese sentido, en ese mismo Título I, las sanciones, que se ubican en el Capítulo 2, “*Aspectos Económicos*”, Sección 4, “*Sanciones*”, desarrollan el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989 y corresponden a los artículos 32 a 37 del Decreto 4299 de 2005 –*compilados y numerados por subniveles en los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.6. del Decreto 1073 de 2015*– y los artículos 15 a 20 del Decreto 1503 de 2002 – *compilados y numerados por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.1.2.4.7. a 2.2.1.2.4.12.*–. Aunque en la misma Sección se incluye al artículo 37 del Decreto 1348 de 1961 –*compilado y numerado por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.4.13.*–, es claro, por su cronología, que se trata de una norma que no constituye un desarrollo de la Ley 26 de 1989. No sobra advertir que el Decreto 1172 de 2016, que modificó los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.8. del Decreto 1073 de 2015, perdió fuerza ejecutoria en la medida en que las normas que aquel reglamentó –*artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015*– fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-008/18. MP. José Fernando Reyes Cuartas.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

En síntesis, resulta fehaciente que el incumplimiento de las obligaciones precedentes constituye una infracción de normas vinculadas al funcionamiento del servicio público de la distribución de *CLDP* y, en esa medida, las sanciones que su transgresión acarrea se encuentran gobernadas por el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989.

En virtud de lo expuesto, en lo que atañe a este cargo, no existe ninguna vulneración normativa que configure los elementos exigidos para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional en relación con el inciso 2º del párrafo 3 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.96. y el párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.3.99. del Decreto 1073 de 2015.

- **El artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. (numeral 4) del Decreto 1073 de 2015**

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1980/03)
<p>Artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. Responsabilidades y obligaciones de la cooperativa calificada como tercero en el Departamento de La Guajira. (...) 4. Las estaciones de servicio que distribuyan combustibles en los municipios y corregimientos ubicados en Zonas de Frontera del departamento de La Guajira deberán informar, dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación del mes, a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía y a la DIAN, el volumen (en galones) de combustibles adquiridos y la relación de las ventas efectuadas en el mes calendario inmediatamente anterior, con discriminación de productos, cantidad (en galones) y precios de los mismos, so pena de hacerse acreedoras a las sanciones señaladas en la sección relativa a las sanciones del presente Título. 5. Las plantas de abastecimiento legalmente establecidas, que se encuentren localizadas en el área de influencia, que abastezcan estaciones de servicio ubicadas en municipios y corregimientos de Zonas de Frontera, deberán llevar un registro independiente para cada uno de los combustibles que se distribuyan allí, el cual deberá distinguir entre otros: Nombre de la estación de servicio y/o transportador, municipio, volumen retirado mensual, valor correspondiente a sobretasa. Este registro deberá ser informado mensualmente a la</p>	<p>Artículo 5. Responsabilidades y obligaciones de la cooperativa calificada como tercero. (...) 4. Las estaciones de servicio que distribuyan combustibles en los municipios y corregimientos ubicados en Zonas de Frontera del departamento de La Guajira deberán informar, dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación del mes, a la UPME, con copia a Ecopetrol S.A. y a la DIAN, el volumen (en galones) de combustibles adquiridos y la relación de las ventas efectuadas en el mes calendario inmediatamente anterior, con discriminación de productos, cantidad (en galones) y precios de los mismos, so pena de hacerse acreedoras a las sanciones señaladas en el Decreto 1521 de 1998 o las normas que lo modifiquen, aclaren, adicionen o deroguen. 5. Las plantas de abastecimiento legalmente establecidas, que se encuentren localizadas en el área de influencia, que abastezcan estaciones de servicio ubicadas en municipios y corregimientos de Zonas de Frontera, deberán llevar un registro independiente para cada uno de los combustibles que se distribuyan allí, el cual deberá distinguir entre otros: Nombre de la estación de servicio y/o transportador, municipio, volumen retirado mensual, valor correspondiente a sobretasa. Este registro deberá ser informado mensualmente a la</p>



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación del mes, so pena de hacerse acreedor a la imposición de las sanciones contempladas en la sección relativa a las sanciones del presente Título.	UPME, dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación del mes, so pena de hacerse acreedor a la imposición de las sanciones contempladas en el Decreto 283 de 1990 o la norma que lo modifique, aclare, adicione o derogue.
---	--

En relación con los numerales demandados 4 y 5 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015, la compilación normativa tiene origen en el artículo 5 del Decreto 1980 de 2003⁸⁴, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe⁸⁵ fueron enunciadas, como normas que se reglamentaban, las Leyes 6 de 1971⁸⁶, 7 de 1991⁸⁷ y 681 de 2001⁸⁸, en virtud de las potestades de los artículos 189.11 y 189.25⁸⁹ de la Constitución Política.

En cuanto concierne a los numerales del artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015 y tratándose de las disposiciones de rango legal que constituyeron la base normativa a reglamentar, en la demanda, además del argumento referido a la derogatoria automática de la Constitución de 1991 sobre las Leyes 6 de 1971 y 7 de 1991, se sostiene que la Ley 681 de 2001 no regula ni describe la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción.

No obstante que, en este caso, el artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015 hace parte de una reglamentación que, por especialidad, concierne más con

⁸⁴ “Por el cual se reglamenta la distribución de combustibles en las Zonas de Frontera del Departamento de La Guajira”.

⁸⁵ “El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, las Leyes 6 de 1971, 7 de 1991 y 681 de 2001, (...)”.

⁸⁶ “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”. Esta norma derogada por la Ley 1609 de 2013.

⁸⁷ “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”.

⁸⁸ “Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles”.

⁸⁹ “Constitución Política. Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

“(...)”

“25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.

“(...)”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

la Ley 681 de 2001 que con las Leyes 6 de 1971 y 7 de 1991, la argumentación de la demanda, en parte, cuestiona que estas dos últimas fueron derogadas con la promulgación de la Constitución Política de 1991, frente a lo cual se reiteran las consideraciones expresadas por el despacho cuando se analizó el “Cargo de incompetencia por derogatoria de la Constitución de 1886”.

En cuanto al segundo cuestionamiento, se advierte que la Ley 681 de 2001, pese a que incorporó disposiciones propias, incluyó también normas modificatorias de otras leyes, entre las que se destaca el artículo 19 de la Ley 191 de 1995⁹⁰, modificado por otras posteriores⁹¹, entre ellas el artículo 1 de la Ley 681 de 2001, este último que el despacho se permite subrayar, puesto que reguló algunos aspectos concernientes a la distribución de CLDP en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera. Lo anterior muestra que existe una conexión temática y una relación de género a especie entre, por una parte, el Decreto 1056 de 1953 y las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 y, por otro lado, el artículo 19 de la Ley 191 de 1995.

La situación que se advierte, frente a las varias modificaciones de la Ley 191 de 1995, es importante no perderla de vista, puesto que, pese a que el artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015 compila esencialmente el mismo contenido del artículo 5 del Decreto 1980 de 2003, las diferencias entre ambas disposiciones obedecen a que, tratándose del artículo 19 de la Ley 191 de 1995, para cuando fue expedido el Decreto 1980 de 2003, se encontraba vigente la modificación del artículo 1 de la Ley 681 de 2001 y, para cuando se profirió el Decreto 1073 de 2015 se encontraban vigentes las modificaciones de los artículos 9 y 172 de las Leyes 1430 de 2010 y 1607 de 2012, respectivamente.

Del contenido de las normas reglamentarias a las que atañen los numerales que se demandan, se observa:

⁹⁰ “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”.

⁹¹ Cabe indicar que el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, modificado por el artículo 1 de la Ley 681 de 2001, fue a su turno modificado por el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad” y el primer inciso modificado, posteriormente, por el artículo 172 de la Ley 1607 de 2012, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” y después, nuevamente, por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

- El numeral 4 estableció la obligación para las EDS que distribuyan combustibles en los municipios y corregimientos ubicados en zonas de frontera del departamento de la Guajira, de informar, dentro de los 5 días siguientes a la terminación del mes, a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía y a la DIAN, el volumen, en galones, y precios de los combustibles adquiridos y la relación de las ventas efectuadas en el mes calendario inmediatamente anterior, con discriminación de productos, cantidad en galones y precios.

Esa obligación se exige respecto de toda EDS, guarda relación con las facultades del Gobierno Nacional para determinar normas sobre la medida, control y precios de esos combustibles –*artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989*– y, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, propende porque la autoridad pública los distribuya de manera planificada e informada, bien sea importando combustible del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia, y garantice su entrega directa en cada EDS y en los vehículos del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, en concordancia con los cupos asignados.

Lo anterior permite deducir que, frente a la obligación contenida en el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia nacional para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inmanentes en materia sancionatoria, puesto que con base en los elementos contenidos en normas generales de rango legal, la conducta típica objeto de sanción se materializa de forma específica a través de la reglamentación.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, cuya infracción hace procedente que, en los términos del referido numeral 4, se sancione de acuerdo con las normas de la sección relativa a las sanciones que se ubican en el mismo Título del Decreto 1073 de 2015 en el que se inserta el artículo 2.2.1.1.2.2.6.6.⁹²

⁹² El artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015 se ubica en la Subsección 2.6., “Distribución de combustibles líquidos en Zonas de Frontera”, de la Sección 2, “Distribución de combustibles”, del Capítulo 1, “Actividades”, del Título I, “Del sector de hidrocarburos”, de la Parte 2,



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

- El numeral 5 determinó la obligación para las plantas de abastecimiento legalmente establecidas, localizadas en el área de influencia, que abastezcan las estaciones referidas en el numeral 4, de llevar un registro⁹³ independiente para cada uno de los combustibles que allí se distribuyen y de informarlo mensualmente a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, dentro de los 5 días siguientes a la terminación del mes.

Esa obligación se exige respecto de algunos agentes de la cadena de distribución de CLDP –establecidos en el artículo 2 de la Ley 39 de 1987, modificado por el artículo 61 de la Ley 812 de 2003–, que operen a través de plantas de abastecimiento⁹⁴, guarda relación con las facultades del Gobierno Nacional para determinar normas sobre la medida, control y precios de esos combustibles –artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989– y, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, propende porque la autoridad pública los distribuya de manera planificada e informada, bien sea importando combustible del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia, y garantice su entrega directa en cada EDS y en los vehículos del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, en concordancia con los cupos asignados.

“Reglamentaciones”. En ese sentido, en ese mismo Título I, las sanciones, que se ubican en el Capítulo 2, “Aspectos Económicos”, Sección 4, “Sanciones”, desarrollan el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989 y corresponden a los artículos 32 a 37 del Decreto 4299 de 2005 –compilados y numerados por subniveles en los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.6. del Decreto 1073 de 2015– y los artículos 15 a 20 del Decreto 1503 de 2002 – compilados y numerados por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.1.2.4.7. a 2.2.1.2.4.12.–. Aunque en la misma Sección se incluye al artículo 37 del Decreto 1348 de 1961 –compilado y numerado por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.4.13.–, es claro, por su cronología, que se trata de una norma que no constituye un desarrollo de la Ley 26 de 1989. No sobra advertir que el Decreto 1172 de 2016, que modificó los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.8. del Decreto 1073 de 2015, perdió fuerza ejecutoria en la medida en que las normas que aquel reglamentó –artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015– fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-008/18. MP. José Fernando Reyes Cuartas. No sobra indicar también que la versión original del numeral 4 del artículo compilado (artículo 5 del Decreto 1980 de 2003) remitía al Decreto 1521 de 1998, que reglamentó, entre otras normas, la Ley 26 de 1989, decreto cuyas normas relacionadas con el régimen sancionatorio fueron derogadas por el Decreto 4299 de 2005.

⁹³ De acuerdo con el referido numeral 5 ese registro debe distinguir, entre otros: nombre de la EDS y/o transportador, municipio, volumen retirado mensual y valor correspondiente a sobretasa.

⁹⁴ Entre las definiciones del artículo 4 del Decreto 4299 de 2005 –compilado y numerado en subniveles en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015–, se establece que el distribuidor mayorista ejerce la distribución de CLDP a través de una planta de abastecimiento, a diferencia del distribuidor minorista que lo hace a través de una EDS o como comercializador industrial. Asimismo, la referida disposición, define una planta de abastecimiento como las instalaciones físicas, construidas y operadas en tierra, necesarias para almacenar, manejar y despachar, al por mayor, combustibles líquidos derivados del petróleo a la(s) planta(s) de otro(s) distribuidor(es) mayorista(s), a distribuidores minoristas o al gran consumidor.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

Lo anterior permite deducir que, frente a la obligación contenida en el numeral 5 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia nacional para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inmanentes en materia sancionatoria, puesto que con base en los elementos contenidos en normas generales de rango legal, la conducta típica objeto de sanción se materializa de forma específica a través de la reglamentación.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, cuya infracción hace procedente que, en los términos del referido numeral 5, se sancione de acuerdo con las normas de la sección relativa a las sanciones que se ubican en el mismo Título del Decreto 1073 de 2015 en el que se inserta el artículo 2.2.1.1.2.2.6.6.⁹⁵

En síntesis, resulta fehaciente que el incumplimiento de las obligaciones precedentes constituye una infracción de normas vinculadas al funcionamiento del servicio público de la distribución de CLDP y, en esa medida, las sanciones que su transgresión acarrea se encuentran gobernadas por el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989.

En virtud de lo expuesto, en lo que atañe a este cargo, no existe ninguna vulneración normativa que configure los elementos exigidos para acceder a la

⁹⁵ El artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015 se ubica en la Subsección 2.6., “Distribución de combustibles líquidos en Zonas de Frontera”, de la Sección 2, “Distribución de combustibles”, del Capítulo 1, “Actividades”, del Título I, “Del sector de hidrocarburos”, de la Parte 2, “Reglamentaciones”. En ese sentido, en ese mismo Título I, las sanciones, que se ubican en el Capítulo 2, “Aspectos Económicos”, Sección 4, “Sanciones”, desarrollan el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989 y corresponden a los artículos 32 a 37 del Decreto 4299 de 2005 –compilados y numerados por subniveles en los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.6. del Decreto 1073 de 2015– y los artículos 15 a 20 del Decreto 1503 de 2002 – compilados y numerados por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.1.2.4.7. a 2.2.1.2.4.12.–. Aunque en la misma Sección se incluye al artículo 37 del Decreto 1348 de 1961 –compilado y numerado por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.4.13.–, es claro, por su cronología, que se trata de una norma que no constituye un desarrollo de la Ley 26 de 1989. No sobra advertir que el Decreto 1172 de 2016, que modificó los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.8. del Decreto 1073 de 2015, perdió fuerza ejecutoria en la medida en que las normas que aquel reglamentó –artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015– fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-008/18. MP. José Fernando Reyes Cuartas. No sobra indicar también que la versión original del numeral 5 del artículo compilado (artículo 5 del Decreto 1980 de 2003) remitía al 283 de 1990, que reglamentó, entre otras normas, la Ley 26 de 1989, decreto cuyas normas relacionadas con el régimen sancionatorio fueron derogadas por el Decreto 4299 de 2005.



medida cautelar de suspensión provisional en relación con los numerales 4 y 5 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015.

- Los artículos 2.2.1.1.2.2.6.11. (inciso 1º del párrafo e inciso 3º), 2.2.1.1.2.2.6.13. (inciso 8º) y 2.2.1.1.2.2.6.15. (incisos 6º y 11º) del Decreto 1073 de 2015

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.386/07)
<p>Artículo 2.2.1.1.2.2.6.11. Reasignación de volúmenes máximos y sanciones. (...) La estación de servicio que pierda el derecho de continuar operando como consecuencia de la comisión de una conducta penal imputable a su propietario y/o administrador, esta no tendrá derecho a que se le conceda un volumen máximo por lo menos durante las dos (2) siguientes asignaciones generales. (...) Parágrafo. El retiro del certificado de conformidad por parte de un organismo de certificación dará lugar a la cancelación del cupo asignado, bien sea a las estaciones de servicio o a los grandes consumidores. En este sentido el organismo certificador deberá enviar una comunicación al Ministerio de Minas y Energía– Dirección de Hidrocarburos explicando las razones de dicha decisión, respaldándolas con un informe documentado con base en el cual la Dirección de Hidrocarburos realizará la cancelación del cupo y las reasignaciones contempladas en el presente artículo. (...)</p>	<p>Artículo 6. Reasignación de volúmenes máximos y sanciones. (...) La estación de servicio que pierda el derecho de continuar operando como consecuencia de la comisión de una conducta penal imputable a su propietario y/o administrador, esta no tendrá derecho a que se le conceda un volumen máximo por lo menos durante las dos (2) siguientes asignaciones generales. (...) Parágrafo. Adicionado por el D.2776/10. El retiro del certificado de conformidad por parte de un organismo de certificación dará lugar a la cancelación del cupo asignado por parte de la Unidad de Planeación Minero Energética- UPME, bien sea a las estaciones de servicio o a los grandes consumidores. En este sentido el organismo certificador deberá enviar una comunicación al Ministerio de Minas y Energía- Dirección de Hidrocarburos explicando las razones de dicha decisión, respaldándolas con un informe documentado con base en el cual la Dirección de Hidrocarburos ordenará a la UPME, la cancelación del cupo y las reasignaciones contempladas en el presente artículo.</p>

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.386/07)
<p>Artículo 2.2.1.1.2.2.6.13. Transporte de combustibles. (...) Si el transportador no cumple dichas obligaciones, el Ministerio de Minas y Energía, previo agotamiento del procedimiento correspondiente, determine si hay lugar o no a la imposición de sanción, de conformidad con lo establecido en la sección relativa a las sanciones del presente Título. (...)</p>	<p>Artículo 8. Transporte de combustibles. (...) Si el transportador no cumple dichas obligaciones, Ecopetrol S. A. remitirá la información necesaria al Ministerio de Minas y Energía para que este, previo agotamiento del procedimiento correspondiente, determine si hay lugar o no a la imposición de sanción, de conformidad con lo establecido en el Capítulo XII del Decreto 4299 de 2005 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o</p>



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

	sustituyan. (...)
--	----------------------

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.386/07)
<p>Artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. Responsabilidades y obligaciones de Ecopetrol S. A., de los Distribuidores Mayoristas y Minoristas, de los Grandes Consumidores, de los Terceros y de los Transportadores. (...)</p> <p>Las estaciones de servicio y los grandes consumidores ubicados en Zonas de Frontera deberán informar a través del Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles –Sicom, en concordancia con los términos y condiciones señalados en la Resolución 18 2113 de 2007 o en las normas que los modifiquen o sustituyan, el volumen en galones, de combustibles adquiridos y la relación de las ventas efectuadas en el mes calendario inmediatamente anterior, con discriminación de productos, cantidad en galones y precios de los mismos, so pena de la imposición de las sanciones señaladas en la sección “Sanciones” del Presente Título o las normas que lo modifiquen o sustituyan. El Sicom pondrá a disposición de la entidad competente y la DIAN la información que requieran sobre el particular. (...)</p> <p>Las plantas de abastecimiento legalmente establecidas, que se encuentren localizadas en el área de influencia, que abastezcan estaciones de servicio ubicadas en municipios de Zonas de Frontera, deberán llevar un registro independiente para cada uno de los combustibles que se distribuyan en dicha zona, el cual deberá contener, entre otros: nombre de la estación de servicio, municipio, cupo mensual asignado, volumen retirado mensual, valor correspondiente a sobretasa. Este registro deberá ser informado mensualmente al Ministerio de Minas y Energía – Dirección de Hidrocarburos o a la entidad competente, y a la DIAN, so pena de imposición de las sanciones contempladas en los artículos la sección “Sanciones” del presente Título o la norma que lo modifique o sustituya. (...)</p>	<p>Artículo 10. Modificado por el D.2776/10. Responsabilidades y Obligaciones de Ecopetrol S. A., de los Distribuidores Mayoristas y Minoristas, de los Grandes Consumidores, de los Terceros y de los Transportadores. (...)</p> <p>Las estaciones de servicio y los grandes consumidores ubicados en Zonas de Frontera deberán informar a través del Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles -Sicom, en concordancia con los términos y condiciones señalados en la Resolución 18 2113 de 2007 o en las normas que los modifiquen o sustituyan, el volumen en galones, de combustibles adquiridos y la relación de las ventas efectuadas en el mes calendario inmediatamente anterior, con discriminación de productos, cantidad en galones y precios de los mismos, so pena de la imposición de las sanciones señaladas en el Decreto 4299 de 2005 o las normas que lo modifiquen o sustituyan. El Sicom pondrá a disposición de Ecopetrol S.A., o la entidad competente y la DIAN la información que requieran sobre el particular. (...)</p> <p>Las plantas de abastecimiento legalmente establecidas, que se encuentren localizadas en el área de influencia, que abastezcan estaciones de servicio ubicadas en municipios de Zonas de Frontera, deberán llevar un registro independiente para cada uno de los combustibles que se distribuyan en dicha zona, el cual deberá contener, entre otros: nombre de la estación de servicio, municipio, cupo mensual asignado, volumen retirado mensual, valor correspondiente a sobretasa. Este registro deberá ser informado mensualmente a Ecopetrol S.A., o a la entidad competente, y a la DIAN, so pena de imposición de las sanciones contempladas en el Decreto 4299 de 2005 o la norma que lo modifique o sustituya.</p>



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

En relación con los incisos y párrafo demandados de los artículos 2.2.1.1.2.2.6.11., 2.2.1.1.2.2.6.13. y 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015, la compilación normativa tiene origen en los artículos 6, 8 y 10 del Decreto 386 de 2007⁹⁶, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe⁹⁷ fue enunciada, como norma que se reglamentaba, la Ley 681 de 2001, en virtud de la potestad del artículo 189.11 de la Constitución Política.

En cuanto concierne a los incisos y párrafo de los artículos 2.2.1.1.2.2.6.11., 2.2.1.1.2.2.6.13. y 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015, en la demanda se indica que la Ley 681 de 2001 no regula ni describe la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción.

Del contenido de las normas reglamentarias a las que atañen los incisos y párrafo que se demandan, se observa:

- Del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11., que debe leerse en conjunto con los artículos 2.2.1.1.2.2.6.9. y 2.2.1.1.2.2.6.10., se deduce, por una parte, que el derecho que tienen las EDS ubicadas en municipios de frontera de acceder a una asignación de un volumen máximo y periódico de CLDP, establecida por la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía⁹⁸, de acuerdo con los criterios de compras realizadas y capacidad instalada, se suspende temporalmente⁹⁹ (*“por lo menos durante las dos (2) siguientes asignaciones generales”*) cuando esas estaciones pierden el derecho a seguir operando, como consecuencia de la comisión de una conducta penal imputable a su propietario y/o administrador; y, de otro lado, que el cupo asignado o fijado

⁹⁶ *“Por el cual se reglamenta el artículo 1° de la Ley 681 de 2001 y se toman otras medidas en materia de distribución de combustibles en zonas de frontera”.*

⁹⁷ *“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, la Ley 681 de 2001, y (...)”.*

⁹⁸ Cuando se encontraba vigente la modificación que hizo el artículo 1 de la Ley 681 de 2001 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995, el artículo 4 del Decreto 386 de 2007, entonces reglamentario de aquél atribuía a la UPME la competencia para la fijación de volúmenes de combustibles exentos en cada municipio o corregimiento de zonas de frontera. Posteriormente, el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010 modificó los artículos 1y 19 antedichos y atribuyó esa misma competencia a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, lo que conllevó que el artículo 2.2.1.1.2.2.6.9. del Decreto 1073 de 2015, que compiló el referido artículo 4, incluyó la actualización respectiva. Sobre el particular ver: Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 17 de septiembre de 2018 [Exp. 11001-03-26-000-2005-00012-00 (29.523)]. MP. Ramiro Pazos Guerrero.

⁹⁹ Cabe tener presente que el Ministerio de Minas y Energía, con el fin de evitar desbalances en el abastecimiento de los municipios fronterizos, debe reasignar el volumen que le correspondía a la(s) EDS que haya(n) perdido el derecho a seguir operando, entre las demás de su tipo, sin necesidad de esperar hasta la próxima asignación general.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

para las EDS o a los grandes consumidores, cargo también de la referida Dirección, se cancela por el retiro del “*certificado de conformidad*” por parte de un organismo de certificación.

Cabe indicar que la competencia para la fijación de volúmenes de combustibles que, de acuerdo con esta Corporación¹⁰⁰, abarca la asignación o fijación de los cupos, sumada a las directrices generales dispuestas por el legislador, materializa mandatos que le atañen a la Dirección de Hidrocarburos de la referida cartera ministerial, sobre la medida y control de combustibles, en los términos del artículo 19 de la Ley 191 de 1995¹⁰¹, en armonía con las facultades atribuidas al Gobierno Nacional en los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989.

Centrándonos en el contenido del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11., las barreras en el acceso a volúmenes máximos de CLDP (*que tienen como destinatarias a EDS ubicadas en los municipios de frontera*), así como también a la asignación de cupos (*que tienen como destinatarias a EDS y a grandes consumidores*), esa norma reglamentaria las circunscribe, respectivamente, a la pérdida del derecho a seguir operando por la comisión de una conducta penal imputable al propietario y/o administrador de dichas estaciones (*lo que implica la existencia de una decisión judicial en ese sentido*), y a la cancelación del certificado de conformidad (*lo que implica la existencia de la decisión de un organismo de certificación en ese sentido*):

- En relación con lo primero, es decir, la pérdida del derecho a seguir operando por la comisión de una conducta penal imputable al propietario

¹⁰⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 1 de junio de 2020 [Exp. 11001-03-26-000-2006-00039-00(33064)]. Martín Bermúdez Muñoz. Conclusión contenida en esta providencia que versó sobre la modificación que hizo el artículo 1 de la Ley 681 de 2001 del artículo 19 de la Ley 191 de 1995 y a la respectiva norma reglamentaria entonces vigentes –*Decreto 2195 de 2001, derogado por el Decreto 386 de 2007, cuyas normas fueron compiladas en el Decreto 1073 de 2015*–, y que resulta extensiva a la modificación que hizo de dichos artículos el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010.

¹⁰¹ De acuerdo con el artículo 19 de la Ley 191 de 1995:

- El volumen máximo para distribuir en los territorios determinados de los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera será fijado por dicho ministerio, quien podrá ceder o contratar, total o parcialmente, con los distribuidores mayoristas y terceros, la importación, transporte, almacenamiento, distribución o venta de los combustibles.
- Los contratos de transporte que celebre dicho ministerio con los distribuidores mayoristas y minoristas o terceros para que realicen la entrega del combustible directamente en cada EDS y en los vehículos del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, deben ser concordante con los cupos asignados a esos destinatarios.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

y/o administrador de la EDS, de acuerdo con el artículo 28 del Decreto 1521 de 1998, compilado en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.65. del Decreto 1073 de 2015, una EDS no puede entrar a operar sin haber dado total cumplimiento a lo exigido en dicha normativa, so pena de que se le imponga la sanción pertinente –*el acápite de sanciones del Decreto 1521 de 1998 fue derogado por el Decreto 4299 de 2005 que reglamentó lo propio*–. A su turno, el artículo 36.7 del Decreto 4299 de 2005¹⁰², compilado en el artículo 2.2.1.2.4.5. del Decreto 1073 de 2015, estableció que la sanción consistente en la cancelación de la autorización y cierre del establecimiento es procedente, entre otros casos, “*Por tenencia, tráfico y comercio ilícitos de combustibles*”.

Lo anterior, bajo una interpretación sistemática de las normas reglamentarias de la Ley 26 de 1989, evidencia que cuando el artículo 2.2.1.1.2.2.6.11. vincula la pérdida del derecho de las EDS a seguir operando, a la comisión de una conducta penal imputable al propietario y/o administrador de aquellas, esta solamente puede estar referida a los delitos que conciernan a la tenencia, tráfico y comercio ilícitos de combustibles, puesto que asumir lo contrario, tratándose del derecho administrativo sancionador aplicable en la materia en cuestión, conduciría a conclusiones equivocadas, fundamentadas en que cualquier delito en que incurren aquellos afecta la distribución planificada e informada por la que propende el artículo 19 de la Ley 191 de 1995 y a que la comisión de cualquier conducta penal proveniente del propietario y/o administrador de EDS infringe normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, lo que no sería correcto.

El despacho observa una inconsistencia entre la pérdida del derecho a seguir operando y la consecuencia específica prevista en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.11., frente al derecho de las EDS de acceder a volúmenes máximos, por lo menos durante las dos siguientes asignaciones generales, lo que no tendría sentido puesto que, si ya se impone la sanción más grave (*cancelación de la autorización y cierre del establecimiento*), pierde sustento

¹⁰² El Decreto 1172 de 2016, que modificó los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.8. del Decreto 1073 de 2015 (*en los que habían sido compilados los artículos 32 a 37 del Decreto 4299 de 2005*), perdió fuerza ejecutoria en la medida en que las normas que aquel reglamentó –*artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015*– fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-008/18. MP. José Fernando Reyes Cuartas.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

cualquier restricción temporal en la asignación de volúmenes máximos. Lo dicho, no obstante, además de que se trata de una inconsistencia que no advierte la demanda, en nada cambia las consideraciones del despacho desarrolladas en los párrafos precedentes frente a la pérdida del derecho de las EDS a operar por la comisión de delitos vinculados a la tenencia, tráfico y comercio ilícitos de combustibles, en que incurran sus propietarios y/o administradores.

Así las cosas, en lo que concierne a la conducta exigida respecto de los propietarios y/o administradores de EDS, a través de las que operan los distribuidores minoristas –*agentes de la cadena de distribución de CLDP establecidos en el artículo 2 de la Ley 39 de 1987, modificado por el artículo 61 de la Ley 812 de 2003*–, el inciso 3º guarda relación con las facultades del Gobierno Nacional para determinar normas sobre el control de esos combustibles –*artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989*– y, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, propende porque la autoridad pública los distribuya de manera planificada e informada, bien sea importando combustible del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia, y garantice su entrega directa en cada EDS y en los vehículos del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, en concordancia con los cupos asignados.

Lo anterior permite deducir que, frente a la obligación deducida del inciso 3º del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia nacional para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inmanentes en materia sancionatoria, puesto que con base en los elementos contenidos en normas generales de rango legal, la conducta típica objeto de la sanción de cancelación de la autorización y cierre del establecimiento se materializa de forma específica a través de la reglamentación.

- En relación con lo segundo, es decir, la cancelación del certificado de conformidad¹⁰³ expedido por un organismo de certificación acreditado, de

¹⁰³ Aunque entre las definiciones del artículo 4 del Decreto 4299 de 2005 se encontraba la de “Certificado de conformidad: La definición establecida el literal i) del artículo 2 del Decreto 2269 de



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

acuerdo con el artículo 5 del Decreto 386 de 2006, compilado en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.10.¹⁰⁴ del Decreto 1073 de 2015, aquel versa principalmente sobre el cumplimiento de los requisitos contenidos en la subsección “*Distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo*”¹⁰⁵, certificado en relación con el cual, en los que concierne a las EDS y a los Grandes Consumidores, la reglamentación les atribuye, entre otras obligaciones, la de obtenerlo y mantenerlo vigente¹⁰⁶.

1993, o en aquellas normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, la cual se transcribe: ‘Documento emitido de acuerdo con las reglas de un sistema de certificación, en el cual se manifiesta adecuada confianza de que un producto, proceso o servicio debidamente identificado está conforme con una norma técnica u otro documento normativo específico.’, aquella no fue compilada en el Decreto 1073 de 2005, sin perjuicio de lo cual, la definición del literal i) del artículo del Decreto 2269 de 1993 antedicho sí fue incluida en un decreto compilatorio distinto, específicamente, en la definición 17 del artículo 2.2.1.7.2.1. del Decreto 1074 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”, y que advierte que el “certificado de conformidad” es el “[d]ocumento emitido de acuerdo con las reglas de un sistema de certificación, en el cual se manifiesta adecuada confianza de que un producto, proceso o servicio debidamente identificado está conforme con una norma técnica u otro documento normativo específico.”

¹⁰⁴ Se advierte que si bien el artículo 2.2.1.1.2.2.6.10. del Decreto 1073 de 2015 alude al “certificado de conformidad de que trata el numeral 8 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.91.”, únicamente se refiere a dicho certificado de conformidad el numeral 7 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.91. del Decreto 1073 de 2015 –en el que se compiló el artículo 22 del Decreto 4299 de 2005–, lo que muestra un error parcial en la reproducción de la norma compilada en este, puesto que el numeral 8 del referido artículo 22 sí aludió al certificado de conformidad.

¹⁰⁵ Cabe advertir que mientras el artículo 5 del Decreto 386 de 2007 se refería al cumplimiento de los requisitos contenidos en los “Decretos 1521 de 1998 (reglamento técnico) y 4299 de 2005, o las normas que los modifiquen, aclaren o sustituyan” (cabe indicar que entre las derogatorias que hizo el Decreto 4299 de 2007 están los artículos 2º parcial, 4, 7 excepto el párrafo 5º, 33 al 36 y 38 al 53 del Decreto 1521 de 1998), el artículo 2.2.1.1.2.2.6.10. del Decreto 1073 de 2015, se refirió al cumplimiento de los requisitos contenidos en “la subsección ‘Distribución de combustibles líquidos derivados del Petróleo’, o las normas que los modifiquen, aclaren o sustituyan”. Dicha Subsección corresponde a la 2.3., de la Sección 2, “Distribución de combustibles”, del Capítulo 1 “Actividades”, del Título I “Del sector de hidrocarburos”, de la Parte 2 “Reglamentaciones” y que, dependiendo del destinatario de dichos requisitos, compiló, con la numeración por subniveles, disposiciones de los siguientes decretos: frente a las plantas de abastecimiento de combustibles: los artículos 5 a 45 del Decreto 283 de 1990; **frente a las EDS: los artículos 5 a 32, 37 y 54 del Decreto 1521 de 1998**; frente al gran consumidor individual no intermediario de ACPM: los artículos 2 a 4 del Decreto 2935 de 2002; frente al refinador: los artículos 5 a 6 del Decreto 4299 de 2005; frente al importador: los artículos 7 a 9 y 11 del Decreto 4299 de 2005; frente al almacenador: los artículos 12 y 13 del Decreto 4299 de 2005; frente al distribuidor mayorista: los artículos 14 y 15 del Decreto 4299 de 2005; frente al transportador: los artículos 16 a 20 del Decreto 4299 de 2005; frente al distribuidor minorista: los artículos 21 a 23 del Decreto 4299 de 2005; **frente al gran consumidor con instalación fija y el gran consumidor temporal con instalación: los artículos 24 a 25 del Decreto 4299 de 2005**; y “otras disposiciones inherentes a la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo”: que incluyen los artículos 26 a 31 y 38 a 40 del Decreto 4299 de 2005, 2 a 4 del Decreto 2166 de 2006, 1 a 3 del Decreto 3322 de 2006, 3 del Decreto 1333 de 2007, 1 a 3 del Decreto 4892 de 2011, 1, 3 y 4 del Decreto 2629 de 2007, 3 del Decreto 4915 de 2011, 1 del Decreto 3862 de 2006 y 1 del Decreto 3492 de 2007.

¹⁰⁶ En efecto, se observa que: • el artículo 2.2.1.1.2.2.3.110 del Decreto 1073 de 2015, que compiló el artículo 3 del Decreto 1333 de 2007, dispuso que la planta de abastecimiento, la EDS automotriz, fluvial, marítima y aviación y el gran consumidor con instalación fija, deberán obtener el certificado de conformidad expedido por un organismo de certificación acreditado o aquel que determine la SIC; • los artículos 2.2.1.1.2.2.3.90., en relación con las EDS automotriz, de aviación, y marítima y fluvial, y 2.2.1.1.2.2.3.91. (numeral 7) del Decreto 1073 de 2015, establecieron, el primero, la obligación de toda persona interesada en ejercer la actividad de distribuidor minorista de CLDP en el territorio colombiano, a través de una EDS (automotriz, de aviación, fluvial o



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

En ese sentido, resulta claro que la cancelación del certificado de conformidad por parte del organismo de certificación correspondiente afecta, a su turno, la posibilidad de que las EDS y los Grandes Consumidores conserven los cupos que les hubieran sido asignados por el Ministerio de Minas y Energía, lo cual, *stricto sensu*, no constituye una sanción¹⁰⁷ sino una consecuencia sobreviniente cuando deja de cumplirse un requisito obligatorio para la autorización del ejercicio de las actividades que les corresponde a dichos agentes en la distribución de CLDP, en otras palabras, se trata de un certificado exigible mientras dichas actividades se desarrollen, sin que se restrinja al inicio de su ejercicio.

- El artículo 2.2.1.1.2.2.6.13. se refiere a distintas obligaciones de quien(es) transporta(n) combustibles en zonas de frontera, principalmente: ● la presentación de la documentación exigida para la autorización y registro de combustibles transportados entre las instalaciones de los agentes que distribuyan combustibles exentos en zonas de frontera; ● las que se encuentran consagradas en la Subsección de “*Distribución de CLDP*”¹⁰⁸; ● las

marítima), de obtener un certificado de conformidad, y, el segundo, la obligación de los distribuidores minoristas, a través de EDS, de: “*Obtener y mantener vigente el certificado de conformidad de la estación de servicio que posea o utilice, expedido por un organismo de certificación acreditado, sobre el cumplimiento de los requisitos contemplados en el reglamento técnico emitido por la autoridad competente. Los certificados de conformidad se deberán renovar como mínimo cada tres (3) años y cada vez que se amplíe o modifique la instalación*”; y ● el artículo 2.2.1.1.2.2.3.94 del Decreto 1073 de 2015, que compiló el artículo 25 del Decreto 4299 de 2005, previó que el Gran Consumidor tiene, entre otras obligaciones, la de “*Obtener y mantener vigente el certificado de conformidad de la instalación industrial que posea, expedido por un organismo de certificación acreditado, sobre el cumplimiento de los requisitos contemplados en el reglamento técnico expedido por las autoridades competentes*”.

¹⁰⁷ Recuérdese que las sanciones establecidas en el artículo 3 de la Ley 26 de 1989 son: amonestación; multa de hasta 10 SMLMV; suspensión del servicio hasta por 10 días; y cancelación de la licencia de funcionamiento, las cuales fueron desarrolladas por la mayoría de los artículos compilados en la Sección 4, “*Sanciones*”, del Capítulo 2, “*Aspectos Económicos*”, del Título I, “*Del sector de hidrocarburos*”, de la Parte 2, “*Reglamentaciones*”, del Decreto 1073 de 2015. La alusión a “*por la mayoría*” obedece a que no todas las normas de la referida Sección 4 constituyen un desarrollo de la Ley 26 de 1989, lo que particularmente sucede con el artículo 37 del Decreto 1348 de 1961 –*compilado y numerado por subniveles en el artículo 2.2.1.2.4.13.*–, el cual es cronológicamente anterior a dicha ley. No sobra advertir que el Decreto 1172 de 2016, que modificó los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.8. del Decreto 1073 de 2015 –*que correspondían a disposiciones compiladas de, entre otros, el Decreto 4299 de 2005*–, perdió fuerza ejecutoria en la medida en que las normas que aquel reglamentó –*artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015*– fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-008/18. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁰⁸ La Subsección 2.3., “*Distribución de CLDP*”, se ubica en la Sección 2, “*Distribución de combustibles*”, del Capítulo 1, “*Actividades*”, del Título I, “*Del sector de hidrocarburos*”, de la Parte 2, “*Reglamentaciones*” del Decreto 1073 de 2015.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

del Decreto 1079 de 2015¹⁰⁹; • y las contempladas en las autorizaciones y/o cesiones suscritos entre el Ministerio de Minas y Energía y los distribuidores mayoristas y minoristas y/o terceros, transporte que estos pueden directamente efectuar, con sus propios carrotanques, o contratar.

Estas obligaciones guardan relación con las facultades del Gobierno Nacional para determinar normas principalmente sobre la medida, control y relaciones contractuales de esos combustibles –*artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989*– y, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, propenden porque la autoridad pública los distribuya de manera planificada e informada, bien sea importando combustible del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia, y garantice su entrega directa en cada EDS y en los vehículos del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, en concordancia con los cupos asignados.

Lo anterior permite deducir que, frente a las obligaciones contenidas en el inciso 8º del artículo 2.2.1.1.2.2.6.13. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia nacional para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inherentes en materia sancionatoria, puesto que con base en los elementos contenidos en normas generales de rango legal, la conducta típica objeto de sanción se materializa de forma específica a través de la reglamentación.

Como consecuencia, se trata de conductas exigibles en normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, cuya infracción hace procedente que, en los términos del referido inciso 8º, se sancione de acuerdo con las normas de la sección relativa a las sanciones que se ubican en el mismo Título del Decreto 1073 de 2015 en el que se inserta el artículo 2.2.1.1.2.2.6.13.¹¹⁰

¹⁰⁹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”. En este punto no sobra advertir que, de acuerdo con el inciso cuarto del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015, los distribuidores mayoristas y minoristas, los grandes consumidores y terceros no pueden celebrar contratos de transporte para las Zonas de Frontera con personas que no cumplan los requisitos establecidos en el Decreto 1079 de 2015 y la Subsección 2.6., “Distribución de combustibles líquidos en Zonas de Frontera”, de la Sección 2, “Distribución de combustibles”, del Capítulo 1, “Actividades”, del Título I, “Del sector de hidrocarburos”, de la Parte 2, “Reglamentaciones” del Decreto 1073 de 2015.

¹¹⁰ El artículo 2.2.1.1.2.2.6.13. del Decreto 1073 de 2015 se ubica en la Subsección 2.6., “Distribución de combustibles líquidos en Zonas de Frontera”, de la Sección 2, “Distribución de



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

- Tratándose del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15., mientras el inciso 6º estableció la obligación de las EDS y los grandes consumidores ubicados en Zonas de Frontera, de informar, a través del Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles¹¹¹ (*en adelante también SICOM*), en concordancia con los términos y condiciones de la Resolución 18-2113 de 20 de diciembre de 2007¹¹² o las normas que los modifiquen o sustituyan, el volumen de combustibles adquiridos y la relación de las ventas efectuadas en el mes calendario inmediatamente anterior, con discriminación de productos, cantidad en galones y precios; el inciso 11º establece la obligación de las plantas de abastecimiento localizadas en el área de influencia, que abastezcan EDS ubicadas en municipios de zonas de frontera, al deber de llevar un registro independiente, para cada uno de los combustibles que se distribuyan en dicha zona, y de informarlo mensualmente a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía o a la entidad competente, y a la DIAN.

combustibles, del Capítulo 1, “Actividades”, del Título I, “Del sector de hidrocarburos”, de la Parte 2, “Reglamentaciones”. En ese sentido, en ese mismo Título I, las sanciones, que se ubican en el Capítulo 2, “Aspectos Económicos”, Sección 4, “Sanciones”, desarrollan el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989 y corresponden a los artículos 32 a 37 del Decreto 4299 de 2005 –*compilados y numerados por subniveles en los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.6. del Decreto 1073 de 2015*– y los artículos 15 a 20 del Decreto 1503 de 2002 – *compilados y numerados por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.1.2.4.7. a 2.2.1.2.4.12.–*. Aunque en la misma Sección se incluye al artículo 37 del Decreto 1348 de 1961 –*compilado y numerado por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.4.13.–*, es claro, por su cronología, que se trata de una norma que no constituye un desarrollo de la Ley 26 de 1989. No sobra advertir que el Decreto 1172 de 2016, que modificó los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.8. del Decreto 1073 de 2015, perdió fuerza ejecutoria en la medida en que las normas que aquel reglamentó –*artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015*– fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-008/18. MP. José Fernando Reyes Cuartas. No sobra indicar también que la versión original del artículo compilado (*artículo 10 del Decreto 386 de 2007*) remitía al Decreto 4299 de 2005, que reglamentó, entre otras normas, la Ley 26 de 1989.

¹¹¹ El SICOM fue creado por el artículo 61 de la Ley 1151 de 2007 (*que lo creo como un sistema para realizar un control eficiente sobre los agentes que hacen parte de la cadena de distribución de CLDP y estableció su obligación de registrarse en él para obtener el permiso de operación*), modificado por los artículos 100 de la Ley 1451 de 2011 (*hizo extensivo el requisito del registro a los agentes de la cadena de distribución antedicha, incluyendo los biocombustibles y comercializadores de Gas Natural Comprimido Vehicular (GNCV) y erigió el sistema como única fuente de información sobre los agentes de la cadena de distribución de CLDP*) y 210 de la Ley 1753 de 2015 (*hizo extensivo el requisito al Gas Natural Vehicular y al GLP para uso vehicular y erigió el sistema como única fuente de información oficial sobre los agentes de la cadena de distribución de combustibles en el país*).

¹¹² “*Por la cual se establecen los procedimientos, términos y condiciones para el Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo – Sicom*”. Esta decisión fue modificada por la Resolución 124543 de 23 de septiembre de 2011, derogadas por la **Resolución 31-348 de 21 de julio de 2015**, “*Por la cual se establecen los procedimientos y condiciones operativas del Sistema de Información de Combustibles Líquidos – SICOM*”, la que a su turno fue modificada por las Resoluciones 31 689 de 30 de diciembre de 2015 y 31 351 de 2 de mayo de 2017.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

- En relación con lo primero, es decir, la obligación de EDS y grandes consumidores ubicados en Zonas de Frontera, de informar a través del SICOM, aspectos concernientes a combustibles adquiridos y ventas efectuadas, el despacho advierte que el inciso 6º demandado del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. debe leerse en conjunto con las normas que lo crearon y modificaron dicho sistema, como es el caso de las leyes cuatrienales del PND.

El artículo 61 de la Ley 1151 de 2007, vigente para cuando el artículo 10 del Decreto 386 de 2007 fue modificado por el Decreto 2776 de 2010 y que fue compilado en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015, estableció, como requisito para obtener el permiso de operación, el registro en el SICOM de todos los agentes que hicieran parte de la cadena de distribución de CLDP, de acuerdo con los procedimientos, términos y condiciones fijados por el Ministerio de Minas y Energía –*lo que inicialmente se materializó en la Resolución 18-2113 de 20 de diciembre de 2007*–.

En ese sentido, el inciso 6º demandado del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. reglamentó el registro en el SICOM en el contexto específico de las EDS y los grandes consumidores ubicados en Zonas de Frontera, lo que se explica en que esa disposición, que compiló el artículo 10 del Decreto 386 de 2007, tenía como fundamento reglamentar la Ley 681 de 2001, normativa que para ese momento, en su artículo 1, había modificado el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, referido a la distribución de CLDP en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera.

De allí que, tratándose del cuestionamiento de la parte actora en torno a una supuesta ausencia en la Ley 681 de 2001 de una regulación y descripción de la conducta que da lugar a la aplicación de la sanción¹¹³, el

¹¹³ La versión del artículo compilado remitía al Decreto 4299 de 2005 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, mientras que el artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. Decreto 1073 de 2015 remite a la sección relativa a las sanciones del título en el que dicho artículo se incorpora. En este último punto no sobra reiterar que las normas compiladas por el Decreto 1073 de 2015 que desarrollan el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989, se ubican en la Sección 4, “Sanciones”, del Capítulo 2, “Aspectos económicos”, del Título I, “Del sector hidrocarburos” y corresponden a los artículos 32 a 37 del Decreto 4299 de 2005 –*compilados y numerados por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.6.*– y los artículos 15 a 20 del Decreto 1503 de 2002 – *compilados y numerados por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.1.2.4.7. a 2.2.1.2.4.12.*–. Aunque en la misma Sección se incluye al artículo 37 del Decreto 1348 de 1961 –*compilado y numerado por subniveles en el Decreto 1073*



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

despacho lo considera desacertado, dado que las directrices generales de ley que fundamentan el inciso 6º demandado del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. no deben limitarse al artículo 1 de dicha ley, sino que también comprenden el artículo 61 de la Ley 1151 de 2007, por las razones ya explicadas.

Lo anterior permite deducir que, frente a la obligación contenida en el inciso 6º del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia nacional para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inmanentes a este en materia sancionatoria, puesto que, con base en los elementos contenidos en normas generales de rango legal, la conducta típica objeto de sanción se materializa de forma específica a través de la reglamentación.

- En relación con lo segundo, es decir, la obligación de las plantas de abastecimiento localizadas en el área de influencia, que abastezcan EDS ubicadas en municipios de zonas de frontera, de llevar un registro independiente para cada uno de los combustibles que distribuyan en dicha zona –*contentivo de, entre otros: nombre de la EDS, municipio, cupo mensual asignado, volumen retirado mensual, valor correspondiente a sobretasa*–, y de informarlo mensualmente a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía o a la entidad competente, y a la DIAN, el despacho advierte que se trata de una conducta vinculada al funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP.

En este punto cabe indicar que el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7. del Decreto 1073 de 2015 establece que la función de distribución de CLDP de que trata el artículo 1 de la Ley 681 de 2001 –*alusión que debe entenderse referida a la modificación vigente del artículo 191 de la Ley 191 de 1995*– comprende las actividades de importación, transporte, almacenamiento, distribución (*mayorista, minorista y tercero*) de dichos combustibles por parte del Ministerio de Minas y Energía en los municipios de zonas de frontera.

de 2015 en el artículo 2.2.1.2.4.13.–, es claro, por su cronología, que se trata de una norma que no constituye un desarrollo de la Ley 26 de 1989. No sobra advertir que el Decreto 1172 de 2016, que modificó los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.8. del Decreto 1073 de 2015, perdió fuerza ejecutoria en la medida en que las normas que aquel reglamentó –*artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015*– fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-008/18. MP. José Fernando Reyes Cuartas.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

La obligación, contenida en el inciso 11º del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015, se exige respecto de uno de los agentes de la cadena de distribución de CLDP (*los almacenadores*¹¹⁴) –establecidos en el artículo 2 de la Ley 39 de 1987, modificado por el artículo 61 de la Ley 812 de 2003–, guarda relación con las facultades del Gobierno Nacional para determinar normas sobre la medida, el control y precio de esos combustibles –*artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989*– y, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 191 de 1995¹¹⁵, propende porque la autoridad pública los distribuya de manera planificada e informada, bien sea importando combustible del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia.

Lo anterior permite deducir que, frente a la obligación contenida en el inciso 11º del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia nacional para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inmanentes a este en materia sancionatoria, puesto que con base en los elementos contenidos en normas generales de rango legal, la conducta típica objeto de sanción¹¹⁶ se materializa de forma específica a través de la reglamentación.

¹¹⁴ En sentencia de la Sección Primera de 30 de julio de 2020 [Exp. 25000-23-41-000-2018-00448-01(AP)]. MP. Roberto Augusto Serrato Valdés, con base en las definiciones reglamentarias, señaló que *“La anterior regulación (refiriéndose específicamente a las normas reglamentarias del artículo 61 de la Ley 812 de 2003) ubica a los distribuidores mayoristas y minoristas dentro de la cadena comercial de distribución. Pues bien, mientras que los mayoristas realizan la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo a través de una planta de abastecimiento, los minoristas lo hacen a través de una estación de servicio. Significa lo anterior que ambas categorías comparten la misma naturaleza, pero varían en sus medios y usuarios”*.

¹¹⁵ Artículo 19 de la Ley 191 de 1995, cuya modificación inicial del artículo 1 Ley 681 de 2001 estaba vigente para cuando el artículo 10 del Decreto 386 de 2007 fue modificado por el Decreto 2776 de 2010 y que fue compilado en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015.

¹¹⁶ La versión del artículo compilado remitía al Decreto 4299 de 2005 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, mientras que el artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. Decreto 1073 de 2015 remite a la sección relativa a las sanciones del título en el que dicho artículo se incorpora. En este último punto no sobra reiterar que las normas compiladas por el Decreto 1073 de 2015 que desarrollan el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989, se ubican en la Sección 4, *“Sanciones”*, del Capítulo 2, *“Aspectos económicos”*, del Título I, *“Del sector hidrocarburos”* y corresponden a los artículos 32 a 37 del Decreto 4299 de 2005 –*compilados y numerados por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.6.*– y los artículos 15 a 20 del Decreto 1503 de 2002 –*compilados y numerados por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.1.2.4.7. a 2.2.1.2.4.12.*–. Aunque en la misma Sección se incluye al artículo 37 del Decreto 1348 de 1961 –*compilado y numerado por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.4.13.*–, es claro, por su cronología, que se trata de una norma que no constituye un desarrollo de la Ley 26 de 1989. No sobra advertir que el Decreto 1172 de 2016, que modificó los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.8. del Decreto 1073 de 2015, perdió fuerza ejecutoria en la medida en que las normas que aquel reglamentó –*artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015*– fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-008/18. MP. José Fernando Reyes Cuartas.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

En virtud de lo expuesto, en lo que atañe a este cargo, no existe ninguna vulneración normativa que configure los elementos exigidos para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional en relación con el inciso 1º del párrafo y el inciso 3º del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11, el inciso 8º del artículo 2.2.1.1.2.2.6.13. y los incisos 6º y 11º del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015.

- **El artículo 2.2.1.2.2.21. del Decreto 1073 de 2015**

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1505/02)
Artículo 2.2.1.2.2.21. Reporte de ventas de combustible exento. (...) Parágrafo 2. Los distribuidores mayoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo deberán informar a la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, dentro de los diez (10) primeros días hábiles siguientes a la terminación del mes, discriminado por cada beneficiario, la fecha y el volumen (en galones) de diésel marino vendido en actividades de pesca y cabotaje, so pena de hacerse acreedores a la imposición de las sanciones contempladas en la sección relativa a las sanciones del presente Título o la norma que lo modifique, aclare, adicione o derogue.	Artículo 21. Modificado por el D.4335/04. Reporte de ventas de combustibles exento. (...) Parágrafo 2. Los distribuidores mayoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo deberán informar a la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, dentro de los diez (10) primeros días hábiles siguientes a la terminación del mes, discriminado por cada beneficiario, la fecha y el volumen (en galones) de diésel marino vendido en actividades de pesca y cabotaje, so pena de hacerse acreedores a la imposición de las sanciones contempladas en el Decreto 283 de 1990 o la norma que lo modifique, aclare, adicione o derogue.

En relación con el párrafo 2 demandado del artículo 2.2.1.2.2.21. del Decreto 1073 de 2015, la compilación normativa tiene origen en el párrafo 2 del artículo 14 del Decreto 1505 de 2002¹¹⁷, modificado por el Decreto 4335 de 2004, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe¹¹⁸ fueron enunciados, como normas que se reglamentaban, los artículos 2 a 4 y 8 de la Ley 681 de 2001, en virtud de la potestad del artículo 189.11 de la Constitución Política.

En cuanto concierne al párrafo 2 del artículo 2.2.1.2.2.21. del Decreto 1073 de 2015, en la demanda se indica que la Ley 681 de 2001 no regula ni describe la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción.

¹¹⁷ "Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 681 de 2001 y se establecen otras disposiciones en materia de sobretasa a la gasolina y al ACPM".

¹¹⁸ "El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y por los artículos 2º, 3º, 4º y 8º de la ley 681 de 2001, y (...)".



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

El artículo 2.2.1.2.2.21., que debe leerse en conjunto con el artículo 2.2.1.2.2.2.¹¹⁹, establece a la obligación de los distribuidores mayoristas de CLDP, de informar a la UPME, dentro de los 10 primeros días hábiles siguientes a la terminación mes, discriminando por cada beneficiario, la fecha y el volumen en galones de diésel marino vendido en actividades de pesca y cabotaje.

Esa obligación se exige respecto de uno de los tipos de agentes de la cadena de distribución de CLDP –*establecidos en el artículo 2 de la Ley 39 de 1987, modificado por el artículo 61 de la Ley 812 de 2003*–, guarda relación con las facultades del Gobierno Nacional para determinar normas sobre el control, medida y relaciones contractuales de esos combustibles –*artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989*– y su cumplimiento posibilita, en los términos del artículo 2 de la Ley 681 de 2001¹²⁰, que la autoridad competente establezca cupos estrictos de consumo para el control de combustibles utilizados en actividades de pesca y/o cabotaje en las costas colombianas y en las actividades marítimas desarrolladas por la Armada Nacional, propias del cuerpo de guardacostas, contempladas en el Decreto 1874 de 1979.

Lo anterior conduce a deducir que, frente a la obligación contenida en el artículo 2.2.1.2.2.21. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos establecidos por la jurisprudencia nacional para la observancia del principio de legalidad y de

¹¹⁹ De acuerdo con el artículo 2.2.1.2.2.2. del Decreto 1073 de 2015 estableció esencialmente que a la UPME o quien haga sus veces, le corresponde establecer el cupo de consumo de diésel marino por nave de bandera colombiana utilizada en las actividades de pesca y/o cabotaje, incluidos los remolcadores en las costas colombianas y el cupo de consumo de ACPM utilizado en las actividades marítimas desarrolladas por la Armada Nacional, propias del cuerpo de guardacostas y para cada empresa dedicada a la acuicultura. Además, que también pueden beneficiarse de dichos cupos las naves de bandera extranjera que cuenten con permiso vigente de operación en aguas jurisdiccionales colombianas, se encuentren afiliados a una empresa nacional y que desembarquen producto en puertos colombianos.

¹²⁰ “Ley 681/01. Artículo 2. Modifícase el parágrafo del artículo 58 de la Ley 223 de 1995 de la siguiente manera:

‘Parágrafo 1. Para todos los efectos de la presente ley se entiende por ACPM, el aceite combustible para motor, el diesel marino o fluvial, el marine diesel, el gas oil, intersol, diesel número 2, electrocombustible o cualquier destilado medio y/o aceites vinculantes, que por sus propiedades físico químicas al igual que por sus desempeños en motores de altas revoluciones, puedan ser usados como combustible automotor. Se exceptúan aquellos utilizados para generación eléctrica en Zonas No interconectadas, el turbocombustible de aviación y las mezclas del tipo IFO utilizadas para el funcionamiento de grandes naves marítimas.

Los combustibles utilizados en actividades de pesca y/o cabotaje en las costas colombianas y en las actividades marítimas desarrolladas por la Armada Nacional, propias del cuerpo de guardacostas, contempladas en el Decreto 1874 de 1979, estarán exentos del impuesto global. Para el control de esta operación, se establecerán cupos estrictos de consumo y su manejo será objeto de reglamentación por el Gobierno.

“(…)”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

los que le son inherentes en materia sancionatoria, puesto que con base en los elementos contenidos en normas generales de rango legal, la conducta típica objeto de sanción se materializa de forma específica a través de la reglamentación.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, cuya infracción hace procedente que, en los términos del párrafo 2º antedicho, se sancione de acuerdo con las normas de la sección relativa a las sanciones que se ubican en el mismo Título del Decreto 1073 de 2015 en el que se inserta el artículo 2.2.1.2.2.21.¹²¹

En virtud de lo expuesto, en lo que atañe a este cargo, no existe ninguna vulneración normativa que configure los elementos exigidos para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional en relación con el párrafo 2º del artículo 2.2.1.2.2.21. del Decreto 1073 de 2015.

- **Los artículos 2.2.2.6.1.1.2.1. 2.2.2.6.1.1.5.1. y 2.2.2.6.1.1.6.1. a 2.2.2.6.1.1.6.4. del Decreto 1073 de 2015**

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1605/02)
Artículo 2.2.2.6.1.1.2.1. Autorizaciones y Licencias. Las estaciones de servicio y talleres de conversión interesados en iniciar operaciones deberán haber tramitado las correspondientes licencias ante las autoridades que a continuación se mencionan, so pena de las sanciones	Artículo 4. Autorizaciones y Licencias. Las estaciones de servicio y talleres de conversión interesados en iniciar operaciones deberán haber tramitado las correspondientes licencias ante las autoridades que a continuación se mencionan, so pena de las sanciones

¹²¹ El artículo 2.2.1.2.2.21. del Decreto 1073 de 2015 se ubica en la Sección 2, “Contribuciones”, del Capítulo 2, “Aspectos Económicos”, del Título I, “Del sector de hidrocarburos”, de la Parte 2, “Reglamentaciones”. En ese sentido, en ese mismo Título I, las sanciones, que se ubican en el Capítulo 2, “Aspectos Económicos”, Sección 4, “Sanciones”, desarrollan el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989 y corresponden a los artículos 32 a 37 del Decreto 4299 de 2005 –compilados y numerados por subniveles en los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.6. del Decreto 1073 de 2015– y los artículos 15 a 20 del Decreto 1503 de 2002 –compilados y numerados por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.1.2.4.7. a 2.2.1.2.4.12.–. Aunque en la misma Sección se incluye al artículo 37 del Decreto 1348 de 1961 –compilado y numerado por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.4.13.–, es claro, por su cronología, que se trata de una norma que no constituye un desarrollo de la Ley 26 de 1989. No sobra advertir que el Decreto 1172 de 2016, que modificó los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.8. del Decreto 1073 de 2015, perdió fuerza ejecutoria en la medida en que las normas que aquel reglamentó –artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015– fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-008/18. MP. José Fernando Reyes Cuartas. No sobra indicar también que la versión original del párrafo 2º del artículo compilado (artículo 21 del Decreto 1502 de 2002) remitía al 283 de 1990, que reglamentó, entre otras normas, la Ley 26 de 1989, decreto cuyas normas relacionadas con el régimen sancionatorio fueron derogadas por el Decreto 4299 de 2005.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

<p>previstas en la subsección 6.1 de la presente Sección.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autoridad Distrital, Municipal, o del Departamento Especial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. • Curador Urbano. • Autoridad Ambiental Competente. 	<p>previstas en el Título III del presente decreto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autoridad Distrital, Municipal, o del Departamento Especial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. • Curador Urbano. • Autoridad Ambiental Competente.
---	---

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1605/02)
<p>Artículo 2.2.2.6.1.1.5.1. Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio. La Superintendencia de Industria y Comercio vigilará a las empresas con el fin de investigar y sancionar, si fuere del caso, las prácticas que puedan constituir restricciones indebidas a la libre competencia en los términos del Decreto 2153 de 1992, en particular los artículos 46 a 52, y las normas que lo complementen, modifiquen o adicionen. De conformidad con lo dispuesto en dicho Decreto los productores, transportadores, distribuidores y comercializadores de gas natural se abstendrán de cualquier actuación que pueda conducir a discriminar indebidamente o dar trato preferente a algunos comercializadores de gas natural comprimido vehicular en perjuicio de otros.</p>	<p>Artículo 12. Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio. La Superintendencia de Industria y Comercio vigilará a las empresas con el fin de investigar y sancionar, si fuere del caso, las prácticas que puedan constituir restricciones indebidas a la libre competencia en los términos del Decreto 2153 de 1992, en particular los artículos 46 a 52, y las normas que lo complementen, modifiquen o adicionen. De conformidad con lo dispuesto en dicho Decreto los productores, transportadores, distribuidores y comercializadores de gas natural se abstendrán de cualquier actuación que pueda conducir a discriminar indebidamente o dar trato preferente a algunos comercializadores de gas natural comprimido vehicular en perjuicio de otros.</p>

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1605/02)
<p>Artículo 2.2.2.6.1.1.6.1. Sanciones. En el evento en que las estaciones de servicio y los talleres de conversión incumplan las obligaciones previstas en el artículo 2.2.2.6.1.1.3.1. del presente decreto, les serán impuestas por las autoridades competentes para el efecto las sanciones previstas en los artículos subsiguientes.</p>	<p>Artículo 14. Sanciones. En el evento en que las estaciones de servicio y los talleres de conversión incumplan las obligaciones previstas en el artículo 6 del presente Decreto, les serán impuestas por las autoridades competentes para el efecto las sanciones previstas en los artículos 15, 16 y 17 de este acto administrativo.</p>

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1605/02)
<p>Artículo 2.2.2.6.1.1.6.2. Sanciones Urbanísticas. Las Autoridades Distritales o Municipales aplicarán las sanciones establecidas en la Ley 388 de 1997 y en las normas que la modifiquen, aclaren, adicionen o reglamenten, en lo que se refiere al incumplimiento de normas urbanísticas en cada Distrito o Municipio.</p>	<p>Artículo 15. Sanciones Urbanísticas. Las Autoridades Distritales o Municipales aplicarán las sanciones establecidas en la Ley 388 de 1997 y en las normas que la modifiquen, aclaren, adicionen o reglamenten, en lo que se refiere al incumplimiento de normas urbanísticas en cada Distrito o Municipio.</p>

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1605/02)
<p>Artículo 2.2.2.6.1.1.6.3. Sanciones Ambientales. Las Autoridades Ambientales aplicarán las sanciones establecidas en la Ley 99 de 1993 y en las normas que la modifiquen, aclaren, adicionen o</p>	<p>Artículo 16. Sanciones Ambientales. Las Autoridades Ambientales aplicarán las sanciones establecidas en la Ley 99 de 1993 y en las normas que la modifiquen, aclaren, adicionen o</p>



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

reglamentos, en lo que se refiere al incumplimiento de normas de protección ambiental.	reglamentos, en lo que se refiere al incumplimiento de normas de protección ambiental.
--	--

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1605/02)
Artículo 2.2.2.6.1.1.6.4. Sanciones por incumplimiento de los reglamentos técnicos. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en los Reglamentos Técnicos será sancionado por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo previsto la Ley 1480 de 2011 y demás normas concordantes.	Artículo 17. Sanciones por incumplimiento de los reglamentos técnicos. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en los Reglamentos Técnicos será sancionado por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del Decreto 3466 de 1982.

En relación con los artículos demandados 2.2.2.6.1.1.2.1., 2.2.2.6.1.1.5.1. y 2.2.2.6.1.1.6.1. a 2.2.2.6.1.1.6.4. del Decreto 1073 de 2015, la compilación normativa tiene origen en los artículos 4, 12 y 14 a 17 del Decreto 1605 de 2002¹²², normativa reglamentaria en cuyo epígrafe¹²³ no se enunció ninguna norma legal como fundamento de la potestad del artículo 189.11 de la Constitución Política, sin perjuicio de lo cual, según se observa del contenido individual de aquellos, se remiten a normas con fuerza de ley, las que a continuación se identifican.

En cuanto concierne a estos artículos demandados del Decreto 1073 de 2015, la parte actora argumentó que:

- Las atribuciones constitucionales y legales con base en las que fue expedido el decreto contentivo (1605 de 2002) de la norma compilada en el artículo 2.2.2.6.1.1.2.1. no regulan ni describen la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción.
- Las atribuciones constitucionales y legales con base en las que fue expedido el decreto contentivo (1605 de 2002) de las normas compiladas en los artículos 2.2.2.6.1.1.5.1. y 2.2.2.6.1.1.6.2. a 2.2.2.6.1.1.6.4. no determinan la autoridad competente para aplicar sanción alguna.
- Las atribuciones constitucionales y legales con base en las que fue expedido el decreto contentivo (1605 de 2002) de la norma compilada en el artículo 2.2.2.6.1.1.6.1. no determinan las sanciones señaladas en este.

¹²² “Por el cual se define el esquema de vigilancia y control al que están sometidas las actividades relacionadas con el Gas Natural Comprimido para uso vehicular y se dictan otras disposiciones”.

¹²³ “El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales, en especial las consagradas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y (...)”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

Advierte el despacho, de entrada, que los artículos demandados no admiten la lectura incompleta y aislada que pretende darles la parte actora, quien se equivoca al reprochar el contenido individual de cada uno, sin antes considerar que aquellos incorporan remisiones que también los integran, no solo entre ellos mismos, sino también frente a algunas normas con fuerza de ley.

Además, a la parte actora parece resultarle suficiente, como base de sus argumentos, que el epígrafe del Decreto 1605 de 2002, cuyas normas demandadas en este acápite fueron compiladas en el Decreto 1073 de 2015, al mencionar como fundamento para su expedición únicamente la potestad reglamentaria constitucional, no hubiere hecho ninguna alusión a normas con fuerza de ley a ser reglamentadas.

Esa falta de alusión en el epígrafe a normas con fuerza de ley que fueran desarrolladas a través del decreto en cuestión no deviene indefectiblemente en una carencia de objeto a reglamentar, máxime si se recuerda que, en el derecho administrativo sancionador, la jurisprudencia constitucional y la contenciosa administrativa han admitido la existencia de ciertos mínimos requisitos para, en determinados contextos, proceda una aplicación flexible del principio de legalidad, uno de los cuales consiste precisamente en la existencia de remisiones normativas específicas cuando el legislador haya previsto un tipo en blanco¹²⁴.

Según lo expuesto, bastaría con indicar, en orden a desestimar los cargos planteados en este acápite, que la aproximación que hizo la parte actora en su demanda –*en cuyos cargos, se reitera, apalanca la solicitud de medidas cautelares*– respecto de los artículos atacados resultó ser incompleta e insuficiente, puesto que olvidó considerar siquiera el contenido de las normas con

¹²⁴ En relación con el concepto de “tipos en blanco”, proveniente del derecho penal, en la sentencia C-091/17 [MP. María Victoria Calle Correa], la Corte Constitucional ha recordado que “(...) son aquellos en los que al definir el supuesto de hecho (es decir, la conducta que se quiere prohibir) el Legislador menciona un referente normativo específico, por lo que se habla de una remisión o reenvío normativo. Este se denomina propio, si se dirige a una norma de la misma jerarquía o impropio, si lo hace a una de inferior jerarquía. Los tipos penales en blanco son válidos, siempre que, una vez efectuada la remisión, se cumplan los requisitos de certeza, claridad y precisión exigidos por el principio de estricta legalidad, de manera que la norma objeto de remisión debe también respetar el principio de definición taxativa, pues sólo así el juez penal y los ciudadanos pueden conocer inequívocamente cuál es la conducta penalizada. Además, la norma objeto de remisión debe existir al momento de la integración definitiva del tipo, ser determinada, de público conocimiento, y respetar los derechos fundamentales”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

fuerza de ley a los que aquellos remiten. En otras palabras, se encuentra el despacho con una demanda cuyos fundamentos de derecho consideran contenidos apenas parciales, sin que hayan involucrado –*como debían*– ninguna integración de las normas aplicables en virtud de las referidas remisiones, lo que era necesario para poder cuestionar si las atribuciones legales, en los términos expresados por la parte actora, “*no regulan ni describen la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción*”, “*no determinan la autoridad competente para aplicar sanción alguna*” y “*no determinan las sanciones*”.

En gracia de discusión y sin que en todo caso al despacho le corresponda integrar exhaustivamente el contenido de cada uno de los artículos demandados en este acápite, a partir de las distintas remisiones normativas, se observa:

- En relación con el artículo 2.2.2.6.1.1.2.1., referido a la obligación de las EDS y los talleres de conversión de, previo a iniciar operaciones, tramitar las correspondientes licencias ante la entidad territorial respectiva, el curador urbano y la autoridad ambiental competente, que su contenido no se limita a la referencia a dicha obligación y a la remisión a las sanciones¹²⁵ contenidas en la misma Sección del Decreto 1073 de 2013 en la que está inserto aquel. En efecto ● dichas sanciones, que conciernen a artículos demandados también en el presente acápite (2.2.2.6.1.1.6.2. a 2.2.2.6.1.1.6.4.), corresponden a autoridades y competencias establecidas en distintas normas con fuerza de ley (*Leyes 388 de 1997*¹²⁶, *99 de 1993*¹²⁷ y *1480 de 2011*¹²⁸); ● la conducta que se sanciona en cada caso corresponde al inicio de operaciones de las EDS y talleres de conversión, sin haberse obtenido las licencias correspondientes, trámite que concierne precisamente a las leyes previamente referidas.

¹²⁵ El artículo 2.2.2.6.1.1.2.1. del Decreto 1073 de 2015 se ubica en la Subsección 1.2., “*Requisitos para iniciar la prestación del servicio*”, de la Sección 1, “*Comercialización Gas Natural Vehicular Comprimido*”, del Capítulo 6, “*Comercialización de gas natural*”, del Título II, “*Del sector gas*”, de la Parte 2, “*Reglamentaciones*”. En ese sentido, en esa misma Sección 1, las sanciones, que se ubican en la Subsección 1.6. “*Régimen sancionatorio*” (*no existe ninguna Subsección 6.1. en el Decreto 1073 de 2015, por lo que existe un error de transcripción en el artículo 2.2.2.6.1.1.2.1.*) remiten a las sanciones consagradas en normas con fuerza de ley: el 2.2.2.6.1.1.6.2. lo hace respecto de la Ley 388 de 1997 y en las normas que la modifiquen, aclaren, adicionen o reglamenten; el artículo 2.2.2.6.1.1.6.3. hace lo propio frente a la Ley 99 de 1993 y las normas las normas que la modifiquen, aclaren, adicionen o reglamenten; y el artículo 2.2.2.6.1.1.6.4. remite a la Ley 1480 de 2011 y demás normas concordantes.

¹²⁶ Artículos 99 a 109 de la Ley 388 de 1997, con sus modificaciones, adiciones y subrogaciones.

¹²⁷ Artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1998, subrogados, en virtud del artículo 66 de la Ley 1333 de 2009, por los artículos 32 a 49 de esta.

¹²⁸ Artículos 59 a 67 de la Ley 1480 de 2011



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

- Tratándose del artículo 2.2.2.6.1.1.5.1., relativo a la obligación de los productores, transportadores, distribuidores y comercializadores de gas natural se abstendrán de cualquier actuación que pueda conducir a discriminar indebidamente o dar trato preferente a algunos comercializadores de gas natural comprimido vehicular en perjuicio de otros, esa misma disposición, que menciona a la Superintendencia de Industria y Comercio, competente para investigar y sancionar prácticas que puedan constituir restricciones indebidas a la libre competencia, remite al Decreto-ley 2153 de 1992 y las normas que lo complementen, modifiquen o adicione¹²⁹ –en particular sus artículos 46 a 52–, normativa que precisamente le atribuya a dicha autoridad competencia para el efecto¹³⁰.
- Finalmente, el artículo 2.2.2.6.1.1.6.1. remite a las obligaciones de las EDS y los Talleres de Conversión establecidas en el artículo 2.2.2.6.1.1.3.1.¹³¹ y establece que su incumplimiento genera las sanciones de los artículos

¹²⁹ El Decreto 2153 de 1992 fue expedido en ejercicio de las atribuciones constitucionales, en especial de las que le confiere el artículo transitorio 20 de la Constitución Política y por esa norma fuente la Corte Constitucional, en autos 001A/93 [MP. Jorge Arango Mejía] y 097/02 [MP. Álvaro Tafur Galvis] y sentencias C-358/94 [MP. José Gregorio Hernández Galindo] y C-1126/08 [MP. Marco Gerardo Monroy Cabra] ha indicado que se trata de un decreto originado en una competencia atribuida, de manera directa y transitoria, al Gobierno Nacional, por el Constituyente, cuyo control le corresponde al Consejo de Estado.

¹³⁰ El artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, vigente para cuando fue proferido el Decreto 1605 de 2002, fue modificado por el Decreto 019 de 2012, vigente para cuando fue proferido el Decreto 1073 de 2015.

¹³¹ “Decreto 1073/15. Artículo 2.2.2.6.1.1.3.1. Obligaciones de las Estaciones de Servicio y los Talleres de Conversión. En todo momento, desde que inician operaciones las estaciones de servicio y los talleres de conversión, deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

“1 Mantener vigentes las licencias, permisos o autorizaciones expedidas por las Alcaldías, las Curadurías Urbanas y las Autoridades Ambientales Competentes.

“2 Adquirir con posterioridad a la obtención de la totalidad de las licencias, en un término no superior a treinta (30) días y mantener vigentes dos Pólizas de Seguros, a saber:

“(i) Responsabilidad Civil Extracontractual, RCE, para asegurar los perjuicios patrimoniales que cause a terceras personas en desarrollo de sus actividades normales por daños a bienes, lesiones o muerte de personas, de acuerdo con las condiciones generales de la póliza y la ley colombiana; la póliza deberá incluir una cláusula de restablecimiento automático del valor asegurado a cargo de la estación de servicio o el taller de conversión cuando quiera que, por ocurrencia de siniestros, el valor asegurado mínimo disminuya. Mientras el Ministerio competente señala las condiciones particulares de la póliza, se seguirán aplicando las previstas en la Resolución 8 0582 de 1996, modificada por la Resolución 18 1386 de 2005 del Ministerio de Minas y Energía para las estaciones de servicio de GNCV y talleres de conversión.

“(ii) Cumplimiento de Disposiciones Legales, en la que figure como beneficiario el Ministerio competente, para amparar el incumplimiento de las normas y reglamentaciones que deben observar en el ejercicio de su actividad, cuyo valor asegurado no podrá ser inferior al 5% del valor de la inversión, actualizado anualmente por el Índice de Precios al Consumidor -IPC- para el año siguiente, de acuerdo a los cálculos del Banco de la República.

“3 Obtener, y mantener los Certificados de Conformidad de que trata la siguiente subsección, expedidos por un Organismo de Certificación Acreditado, sobre el cumplimiento de los requisitos técnicos contemplados en la reglamentación vigente o aquella que la modifique”.



2.2.2.6.1.1.6.2. a 2.2.2.6.1.1.6.4. –demandados también en el presente acápite–, todos pertenecientes al Decreto 1073 de 2015.

Dado el contenido de dichas obligaciones, para el despacho su infracción está vinculada con las sanciones que les corresponde imponer a las alcaldías, las curadurías urbanas y las autoridades ambientales competentes, en virtud de las licencias, permisos o autorizaciones que expiden.

En virtud de lo expuesto, en lo que atañe a este cargo, no existe ninguna vulneración normativa que configure los elementos exigidos para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional en relación con los artículos 2.2.2.6.1.1.2.1., 2.2.2.6.1.1.5.1. y 2.2.2.6.1.1.6.1. a 2.2.2.6.1.1.6.4. del Decreto 1073 de 2015.

- **Artículo 2.2.1.1.1.9. (inciso 10º) del Decreto 1073 de 2015**

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.3686/03)
Artículo 2.2.1.1.1.9. Usos del petróleo crudo y/o sus mezclas. (...) <p>Parágrafo 2. (...) <p>Las personas que infrinjan el presente decreto y las demás normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución, transporte y almacenamiento de crudo de calidad igual o inferior a 14 grados API y/o las mezclas que los contengan, estarán sujetos a la imposición, por parte del Ministerio de Minas y Energía, de las siguientes sanciones de conformidad con la naturaleza, efectos, modalidades y gravedad del hecho: Amonestación, multa, suspensión del servicio y cancelación de la autorización, de acuerdo con lo establecido en la sección "Sanciones" del presente Título o en las normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen. (...)</p> </p>	Artículo 23. Usos del petróleo crudo y/o sus mezclas. (...) <p>Parágrafo 2. Modificado por el D.139/05. (...) <p>Las personas que infrinjan el presente decreto y las demás normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución, transporte y almacenamiento de crudo de calidad igual o inferior a 14 grados API y/o las mezclas que los contengan, estarán sujetos a la imposición, por parte del Ministerio de Minas y Energía, de las siguientes sanciones de conformidad con la naturaleza, efectos, modalidades y gravedad del hecho: Amonestación, multa, suspensión del servicio y cancelación de la autorización, de acuerdo con lo establecido con el Decreto 283 de 1990 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen.</p> </p>

En relación con el inciso 10º demandado del parágrafo 2 del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015, la compilación normativa tiene origen en el parágrafo 2 del artículo 23 del Decreto 3683 de 2003¹³², modificado por el artículo 1 del

¹³² "Por el cual se reglamenta la Ley 697 de 2001 y se crea una Comisión Intersectorial".



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

Decreto 139 de 2005, normativas reglamentarias en cuyos epígrafes¹³³ fueron enunciadas, como normas que se reglamentaban, las Leyes 489 de 1998 (*artículo 45*¹³⁴) y 697 de 2001¹³⁵, en virtud de la potestad del artículo 189.11 de la Constitución Política.

La parte actora argumentó que las disposiciones de rango legal, que constituyeron la base normativa a reglamentar (*Leyes 489 de 1998 y 697 de 2001*) por el artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015, no regulan ni describen la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, no determinan la posible sanción ni determinan la autoridad competente para aplicarla.

El inciso 10º demandado del párrafo 2 del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015 cubija bajo el régimen sancionatorio compilado en este, la infracción no solo de lo reglamentado por la norma compilada –es decir, el Decreto 3683 de 2003 con sus modificaciones–, que tiene fundamento expreso en las Leyes 489 de 1998 y 697 de 2001, sino también de “*las demás normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución, transporte y almacenamiento de crudo de calidad igual o inferior a 14 grados API y/o las mezclas que los contengan*”.

Sin embargo, se advierte que el artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015, en el que se compiló por subniveles el artículo 23 del Decreto 3683 de 2003, fue organizado en un apartado distinto al resto de la normativa compilada, puesto que mientras que dicho artículo 23 se ubicó en la Sección 1, “*Exploración y explotación de hidrocarburos*”, del Capítulo 1, “*Actividades*”, del Título I, “*Del sector de hidrocarburos*”, de la Parte 2, “*Reglamentaciones*”, del Libro 2, “*Régimen reglamentario del sector minero energético*”, la mayoría del articulado compilado

¹³³ “*El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las establecidas en el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política y en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 y, en desarrollo de la Ley 697 de 2001, y (...).*”

¹³⁴ “*Ley 489/98. Artículo 45. Comisiones Intersectoriales. El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.*

“*El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.*

“*Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.*

¹³⁵ “*Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones*”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

del Decreto 3683 de 2003 se ubicó en la Sección 2, “*Del uso racional y eficiente de la energía*”, del Capítulo 6, “*Aspectos generales del servicio público de energía*”, del Título III, “*Sector de Energía Eléctrica*”, de la Parte 2, “*Reglamentaciones*”, del Libro 2, “*Régimen reglamentario del sector minero energético*”, escisión que suscita dificultades en la interpretación de lo que el referido artículo 2.2.1.1.1.9. determina como objeto de sanción.

En efecto, cuando el inciso 10º del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015 subordina la infracción del “*presente decreto*” y de “*las demás normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución, transporte y almacenamiento de crudo de calidad igual o inferior a 14 grados API y/o las mezclas que los contengan*”, a las sanciones de la antedicha Sección 4, “*Sanciones*”, formalmente podría parecer que cubija la infracción de todo el Decreto 1073 de 2015, lo cual no es correcto, puesto que la norma compilada en el artículo 2.2.1.1.1.9. se refería únicamente a las infracciones del Decreto 3683 de 2003, alcance que no podría entenderse modificado en virtud de un decreto compilatorio¹³⁶.

El despacho debe determinar si lo que el inciso 10º demandado cobijó bajo las sanciones contenidas en la Sección 4, “*Sanciones*”¹³⁷, del Capítulo 2, “*Aspectos Económicos*”, del Título I, “*Del sector de hidrocarburos*”, de la Parte 2, “*Reglamentaciones*”, del Libro 2, “*Régimen reglamentario del sector minero energético*” del Decreto 1073 de 2015, está o no vinculado al funcionamiento del

¹³⁶ De acuerdo con la parte considerativa del Decreto 1073 de 2015, la intención del Gobierno Nacional fue la de “*Que la tarea de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario implica, en algunos casos, la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente, lo cual conlleva, en aspectos puntuales, el ejercicio formal de la facultad reglamentaria*”.

¹³⁷ Las normas compiladas por el Decreto 1073 de 2015 que desarrollan el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989, se ubican precisamente en la Sección 4, “*Sanciones*”, del Capítulo 2, “*Aspectos Económicos*”, del Título I, “*Del sector de hidrocarburos*”, de la Parte 2, “*Reglamentaciones*”, del Libro 2, “*Régimen reglamentario del sector minero energético*”, y corresponden a los artículos 32 a 37 del Decreto 4299 de 2005 –*compilados y numerados por subniveles en los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.6. del Decreto 1073 de 2015*– y los artículos 15 a 20 del Decreto 1503 de 2002 –*compilados y numerados por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.1.2.4.7. a 2.2.1.2.4.12.*–. Aunque en la misma Sección se incluye al artículo 37 del Decreto 1348 de 1961 –*compilado y numerado por subniveles en el Decreto 1073 de 2015 en el artículo 2.2.1.2.4.13.*–, es claro, por su cronología, que se trata de una norma que no constituye un desarrollo de la Ley 26 de 1989. No sobra advertir que el Decreto 1172 de 2016, que modificó los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.8. del Decreto 1073 de 2015, perdió fuerza ejecutoria en la medida en que las normas que aquel reglamentó –*artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015*– fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-008/18. MP. José Fernando Reyes Cuartas. No sobra indicar también que la versión original del párrafo 2º del artículo compilado (*artículo 21 del Decreto 1502 de 2002*) remitía al 283 de 1990, que reglamentó, entre otras normas, la Ley 26 de 1989, decreto cuyas normas relacionadas con el régimen sancionatorio fueron derogadas por el Decreto 4299 de 2005.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

servicio público de la distribución de CLDP –*exceptuándose el GLP*–, puesto que solo esa condición justificaría que las infracciones de las normas del decreto compilado puedan estar gobernadas por el régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989 –*ley que precisamente fue reglamentada por el Decreto 283 de 1990 al que remitía el Decreto 3683 de 2003 y cuyas normas relacionadas con el régimen sancionatorio fueron derogadas y sustituidas por el Decreto 4299 de 2005*–.

En ese sentido, en el plano del derecho administrativo sancionador, distinguir los efectos entre la infracción del “*presente decreto*” y la de “*las demás normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución, transporte y almacenamiento de crudo de calidad igual o inferior a 14 grados API y/o las mezclas que los contengan*”, resulta cardinal dado que, tratándose del funcionamiento del servicio público de distribución, transporte y almacenamiento de CLDP –*exceptuándose el GLP*–, el legislador sí previó, de manera general, un régimen sancionatorio, contenido en el artículo 3 de la Ley 26 de 1989, a diferencia de lo que sucede con las Leyes 489 de 1998 y 697 de 2001, estas últimas que el decreto compilado *Decreto 3683 de 2003 con sus modificaciones*), al que pertenece la norma demandada, anunció que reglamentaba.

Así las cosas, frente a la procedencia en la aplicación del régimen sancionatorio del artículo 3 de la Ley 26 de 1989, derivada de lo establecido en el inciso 10º demandado, se observa que:

- Someter al artículo 3 de la Ley 26 de 1989 a “*Las personas que infrinjan el presente decreto (...)*”, en los términos del segmento demandado, implica vincular *in genere* el incumplimiento de todas las normas del Decreto 3683 de 2003 a las normas sancionatorias del régimen de dicha ley, cuando no necesariamente todo el contenido de ese decreto está relacionado con el funcionamiento del servicio público de la distribución de los CLDP.

En efecto, el Decreto 3683 de 2003 únicamente en una de sus disposiciones –*la que fue compilada en el artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015, contenido del inciso 10º demandado*– se refirió al petróleo crudo y/o sus mezclas, puesto que el resto del articulado, en general, concierne a su campo de aplicación circunscrito “*a toda la cadena de energéticos convencionales y*



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

*no convencionales del territorio nacional*¹³⁸, cadena respecto de la cual no están individualizados parámetros que permitan deducir su vinculación con el funcionamiento del servicio público antedicho.

Si bien es cierto que para la jurisprudencia constitucional¹³⁹ el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad, en todo caso debe existir un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular, marco que en el caso del inciso 10º demandado se echa de menos. Así, en este caso, tratándose de las infracciones que transgredan el funcionamiento del servicio público de la distribución de los *CLDP*, no se materializa esa precisión con la expresión genérica de *“Las personas que infrinjan el presente decreto (...)”*.

- Someter al artículo 3 de la Ley 26 de 1989 a *“Las personas que infrinjan (...) las demás normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución, transporte y almacenamiento de crudo de calidad igual o inferior a 14 grados API y/o las mezclas que los contengan”*, en los términos del inciso 10º demandado, implica hacer extensivo el régimen sancionatorio contenido en dicha ley a infracciones de normas sobre el funcionamiento de ese servicio público cuando versen sobre petróleo crudo de calidad igual o inferior a 14 grados API, siendo que el referido régimen está circunscrito a los *CLDP*.

En este punto cabe tener presentes las definiciones técnicas sobre los conceptos en cuestión, contenidas en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015¹⁴⁰, las cuales evidencian que los *CLDP* son productos que, a diferencia del petróleo crudo, sí han sido procesados en una refinería.

¹³⁸ Artículo 3 del Decreto 3683 de 2003, compilado en el Decreto 2.2.3.6.2.2. del Decreto 1073 de 2015.

¹³⁹ Sentencia C-699/15. MP. Alberto Rojas Ríos. En esta providencia se recordó que *“Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) ‘los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada’; (ii) ‘las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta’; (iii) ‘la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad’”*.

¹⁴⁰ *“Petróleo Crudo: Mezclas de hidrocarburos que tienen un punto de inflamación por debajo de 150° F (65.6° C) y que no han sido procesados en una refinería.”*



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

Se evidencia entonces que los elementos exigibles en el derecho administrativo sancionador no se plasman en las normas de rango legal que fundamentaron el Decreto 3683 de 2003, y con ello sus normas que fueron compiladas en el Decreto 1073 de 2015, particularmente el artículo 2.2.1.1.1.9., puesto que, se reitera, las infracciones contenidas en los artículos compilados del Decreto 3683 de 2003 no implican una transgresión de normas vinculadas al funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, por lo que no pueden ser sancionadas por el Ministerio de Minas y Energía con base en el régimen sancionatorio de las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 y la reglamentación que las desarrolla.

En virtud de lo anterior, le asiste razón a la parte actora en que las normas legales que reglamentó el artículo 23 del Decreto 3683 de 2003 –*compilado en el artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015*– no prevén los elementos exigibles en materia del derecho administrativo sancionatorio y, como consecuencia, se accederá a la solicitud de suspensión del inciso 10º del parágrafo 2 del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015.

2.1.2.2. En materia de las obligaciones concernientes al recaudo de recursos al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos

• Artículo 2.2.3.2.6.1.4. (parágrafo 5º) del Decreto 1073 de 2015

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.847/01)
Artículo 2.2.3.2.6.1.4. Procedimiento interno. (...) Parágrafo 5. Conforme a lo previsto en el numeral 89.6 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, los incumplimientos derivados del recaudo de los recursos legalmente asignados al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos serán	Artículo 5. Procedimiento interno. (...) Parágrafo 5. Modificado por el D.4272/04. Conforme a lo previsto en el numeral 89.6 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, los incumplimientos derivados del recaudo de los recursos legalmente asignados al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos serán

“Combustibles líquidos derivados del petróleo: Son todos los productos clasificables dentro de las categorías de las gasolinas, gasóleos, querosenes y fuelóleos, entre los cuales se cuentan: Combustibles para aviación (avigás), gasolina motor (gasolina extra, gasolina corriente, gasolina corriente oxigenada, gasolina extraoxigenada), combustibles de aviación para motores tipo turbina, queroseno, diésel extra o de bajo azufre, diésel corriente (ACPM), diésel marino (se conoce también con los siguientes nombres: diésel fluvial, marine diésel, gas oil, intersol, diésel número 2), y combustible para quemadores industriales (combustóleos fuel oil).”



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

sancionados, en lo pertinente, en los términos previstos en el Título III “Sanciones” del Libro Quinto del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.	sancionados, en lo pertinente, en los términos previstos en el Título III “Sanciones” del Libro Quinto del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.
---	---

En relación con el párrafo 5 demandado del artículo 2.2.3.2.6.1.4. del Decreto 1073 de 2015, la compilación normativa tiene origen en el párrafo 5 del artículo 5 del Decreto 847 de 2001¹⁴¹, modificado por el Decreto 4272 de 2004, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe¹⁴² fueron enunciadas, como normas que se reglamentaban, las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995, 286 de 1996 y 632 de 2000, en virtud de la potestad del artículo 189.11 de la Constitución Política.

En cuanto concierne al artículo 2.2.3.2.6.1.4. del Decreto 1073 de 2015, la demanda argumentó que, si bien las disposiciones de rango legal que constituyeron la base normativa a reglamentar (*Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995, 286 de 1996 y 632 de 2000*), sí regulan y describen la conducta o el comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, cuando el párrafo 5º de aquel artículo estableció que esta procede en los términos del Título III “Sanciones” del Libro Quinto del Decreto 624 de 1989, desconoció que este se entiende derogado por el artículo 380 de la Constitución Política de 1991.

El presente cargo se desestima con base en las mismas consideraciones expresadas por el despacho cuando se analizó el “Cargo de incompetencia por derogatoria de la Constitución de 1886”.

2.1.2.3. En materia de las normas de ética profesional para los ingenieros electricistas, mecánicos y profesiones afines

- **Los artículos 2.2.3.5.2.2.1.1. (literal f) y 2.2.3.5.2.2.1.4. (literal a) del Decreto 1073 de 2015**

¹⁴¹ “Por el cual se reglamentan las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995, 286 de 1996 y 632 de 2000, en relación con la liquidación, cobro, recaudo y manejo de las contribuciones de solidaridad y de los subsidios en materia de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física”.

¹⁴² “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995, 286 de 1996 y 632 de 2000, (...)”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
 Referencia: Medio de Control de Nulidad

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1873/96)
Artículo 2.2.3.5.2.2.1.1. Funciones del Consejo Nacional. (...) <p>f) Adelantar las investigaciones y los procedimientos para imponer las sanciones por las infracciones que se cometan contra las disposiciones de ética profesional, de conformidad con las normas previstas en este Decreto;</p> (...)	Artículo 2. Funciones del Consejo Nacional. (...) <p>f) Adelantar las investigaciones y los procedimientos para imponer las sanciones por las infracciones que se cometan contra las disposiciones de ética profesional, de conformidad con las normas previstas en este Decreto;</p> (...)

Norma compilatoria (D.1073/15)	Norma compilada (D.1873/96)
Artículo 2.2.3.5.2.2.1.4. Funciones de los Consejos Seccionales. (...) <p>a) Adelantar las investigaciones y los procedimientos para imponer las sanciones por las infracciones que se cometan contra las disposiciones de ética profesional, de conformidad con las normas previstas en este Decreto;</p> (...)	Artículo 5. Funciones de los consejos seccionales. (...) <p>a) Adelantar las investigaciones y los procedimientos para imponer las sanciones por las infracciones que se cometan contra las disposiciones de ética profesional, de conformidad con las normas previstas en este Decreto;</p> (...)

En relación con los literales demandados f) y a) de los artículos 2.2.3.5.2.2.1.1. y 2.2.3.5.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015, la compilación normativa tiene origen en los literales f) y a) de los artículos 2 y 5 del Decreto 1873 de 1996, normativa en cuyo epígrafe¹⁴³ fue enunciada, como norma que se reglamentaba, la Ley 51 de 1986¹⁴⁴, en virtud de la potestad del artículo 189.11 de la Constitución Política.

En cuanto concierne a los literales f) y a) de los artículos 2.2.3.5.2.2.1.1. y 2.2.3.5.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015, respectivamente, la parte actora argumentó que las atribuciones constitucionales y legales con base en las que fue expedido el decreto contentivo (1873 de 1996) de las normas compiladas en esos artículos, frente al primero, no determinan la autoridad competente para adelantar las investigaciones y los procedimientos para imponer sanciones y, frente al segundo, no determinan la autoridad competente para aplicar sanción alguna.

Observa el despacho que, tratándose de la materia que reglamentan las normas demandadas en este acápite, los artículos 17 y 19 de la Ley 51 de 1989 dispusieron, respectivamente, por una parte la creación de una entidad denominada “Consejo Profesional Nacional de Ingenierías Eléctrica, Mecánica y

¹⁴³ “Por el cual se reglamenta la Ley 51 de 1986 y se dictan normas de ética profesional para los ingenieros electricistas, mecánicos y profesiones afines”.

¹⁴⁴ “Por la cual se reglamenta el ejercicio de las profesiones de ingeniería eléctrica, ingeniería mecánica y profesiones afines y se dictan otras disposiciones”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

profesiones afines” a cargo del control y vigilancia de esas profesiones y sus ramas; y, por otro lado, la creación de los denominados “*Consejos Profesionales Seccionales de Ingenierías Eléctrica, Mecánica y profesiones afines*” en las capitales de departamento, intendencia o comisaría que determine el Consejo Profesional Nacional.

Asimismo, si bien el párrafo del artículo 22 de la Ley 51 de 1989 establecía que el gobierno nacional reglamentaría dicha normativa y fijaría el procedimiento para imponer las sanciones y los recursos que procederían contra ellas, la sentencia C-12 de 2000¹⁴⁵ de la Corte Constitucional declaró dicho párrafo inexecutable e indicó que esas facultades solo le competen al legislador, especialmente, tratándose de asuntos en los que está de por medio un proceso sancionatorio, aspecto que se relaciona directamente con el ejercicio de derechos fundamentales, tales como el trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio, el debido proceso, entre otros.

Las expresiones “*de conformidad con las normas previstas en este Decreto;*”, inicialmente de los literales f) y a) de los artículos 2 y 5 del Decreto 1873 de 1996 –*compilados por el Decreto 1073 de 2015 en los artículos 2.2.3.5.2.2.1.1. y 2.2.3.5.2.2.1.4.*– implicaban una remisión a su Capítulo VI, “*Procedimiento disciplinario*”, este último que no fue compilado por el Decreto 1073 de 2015 sino derogado por el inciso 1º de su artículo 3.1.1.¹⁴⁶

¹⁴⁵ C-012/00. MP. Alfredo Beltrán Sierra. En lo pertinente, esta sentencia decidió, entre otras cosas: “Tercero.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 22 de la ley 51 de 1986, salvo la siguiente expresión: ‘que elaborará el Gobierno Nacional’, que se declara INEXEQUIBLE. El párrafo de la misma norma, se declara, también, INEXEQUIBLE. En consecuencia, el artículo 22 de la ley 51 de 1986 queda así: ‘Artículo 22º- Las faltas contra la ética profesional en que incurran los Ingenieros matriculados serán sancionadas por el Consejo Profesional Nacional de Ingenierías Eléctrica, Mecánica y profesiones afines, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes vigentes y de acuerdo con el Código de ética profesional, en el que se fijarán el procedimiento para imponer las sanciones y se establecerán los recursos que proceden contra ellas’”.

¹⁴⁶ “Decreto 1073/15. Artículo 3.1.1. Derogatoria Integral. Este decreto regula íntegramente las materias contempladas en él. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, quedan derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al Sector de Minas y Energía que versan sobre las mismas materias, con excepción, exclusivamente, de los siguientes asuntos:

“1. No quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos relativos a la creación y conformación de comisiones intersectoriales, comisiones interinstitucionales, consejos, comités, sistemas administrativos y demás asuntos relacionados con la estructura, configuración y conformación de las entidades y organismos del sector administrativo.

“2. Tampoco quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos que desarrollan leyes marco.

“3. También, seguirán aplicándose las normas que por mandato legal rigen para cada uno de los títulos mineros vigentes que hayan sido expedidos con anterioridad a la Ley 685 de 2001.

“4. Igualmente, quedan excluidas de esta derogatoria las normas de naturaleza reglamentaria de este sector administrativo que, a la fecha de expedición del presente decreto, se encuentren



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

Los literales de los artículos 2 y 5 del Decreto 1873 de 1996 conservaron la misma redacción en los artículos 2.2.3.5.2.2.1.1. y 2.2.3.5.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015; sin embargo, la expresión “*de conformidad con las normas previstas en este Decreto;*” contenida en ellos se quedó sin objeto, puesto que, se reitera, las disposiciones del Capítulo VI, “*Procedimiento disciplinario*” del Decreto 1873 de 1996 no se compilaron y sí fueron objeto de la derogatoria integral del Decreto 1073 de 2015.

Tampoco cabe entender que el alcance de la expresión antedicha se refiere a las normas del Decreto 1073 de 2015, puesto que ello excedería los límites del ejercicio compilatorio, en contravía de lo expresado en los considerandos de aquel¹⁴⁷, en los que se admite la posibilidad de actualizar la normativa reglamentaria compilada, pero frente a los ajustes que se requieran como consecuencia de las modificaciones de las leyes que aquella desarrolló, lo que no ha sucedido con la Ley 51 de 1986.

Sin embargo, el despacho considera que la expresión “*de conformidad con las normas previstas en este Decreto;*” parte de una premisa cuestionada por la Corte Constitucional en la sentencia previamente referenciada, y es que el adelantamiento de las investigaciones y la imposición de las sanciones no puede hacerse depender de lo que establezcan únicamente normas reglamentarias, salvo que estas desarrollaran normas con fuerza de ley, lo que no sucede en este caso, puesto que la Ley 51 de 1986 no incorporó ningún procedimiento especial sancionatorio. Lo anterior, sin perjuicio de que, en vigencia del CPACA¹⁴⁸, “[/]os procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes

suspendidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales serán compiladas en este decreto, en caso de recuperar su eficacia jurídica.

“5. Así mismo quedan vigentes y en consecuencia se exceptúan de esta derogatoria, los decretos contentivos de Programas de Enajenación Accionaria expedidos por el Ministerio de Minas y Energía, lo mismo que conservan su vigencia los Decretos 222 de 1993 y 1335 de 1987 relacionados con normas técnicas de higiene y seguridad industrial en labores mineras a cielo abierto, y los preceptos referidos a la seguridad en las labores subterráneas.

“Los actos administrativos expedidos con fundamento en las disposiciones compiladas en el presente decreto mantendrán su vigencia y ejecutoriedad bajo el entendido de que sus fundamentos jurídicos permanecen en el presente decreto compilatorio”.

¹⁴⁷ *“Que la tarea de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario implica, en algunos casos, la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente, lo cual conlleva, en aspectos puntuales, el ejercicio formal de la facultad reglamentaria”.*

¹⁴⁸ Artículo 47, CPACA.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros
Referencia: Medio de Control de Nulidad

especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código”.

En virtud de lo expuesto, en lo que atañe a este cargo, sí existe una vulneración normativa que configura los elementos exigidos para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional en relación con los literales f) del artículo 2.2.3.5.2.2.1.1. y a) del artículo 2.2.3.5.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015.

En mérito de lo expuesto, el despacho,

RESUELVE

PRIMERO: SUSPENDER el inciso 10º del párrafo 2 del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015, con fundamento en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SUSPENDER la expresión “*de conformidad con las normas previstas en este Decreto;*” incorporada en los literales f) del artículo 2.2.3.5.2.2.1.1. y a) del artículo 2.2.3.5.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015, con fundamento en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NEGAR en todo lo demás la medida cautelar solicitada por la parte actora, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

