



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

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: WILLIAM ESTEBAN GÓMEZ MOLINA
Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS
Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD (CPACA)

Temas: DEROGATORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886 - se efectuó por el artículo 380 de la Constitución de 1991; pero no se realizó una derogatoria general de las normas legales y reglamentarias previas a su entrada en vigor. / POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA – el legislador puede establecer los elementos esenciales del derecho administrativo sancionatorio por medio de técnicas como los tipos en blanco y las normas parcialmente indeterminadas y el reglamento desarrolla tales aspectos en detalle / SANCIONES EN MATERIA DE DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO – Decreto 1056 de 1953: el gobierno podría imponer multas entre 2.000 y 100.000 SMLMV por la infracción de tal norma. Ley 39 de 1997: su inobservancia conllevaría a la imposición de las sanciones que determinen los reglamentos. Ley 26 de 1989: la transgresión de las normas sobre la materia sería sancionada por el Ministerio de Minas y Energía con: i) amonestación, ii) multa de 10 SMLMV, iii) suspensión del servicio hasta por 10 días o iv) cancelación de la licencia de funcionamiento.

La Sala procede a resolver, en única instancia, la demanda de nulidad presentada por William Esteban Gómez Molina en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Transporte, en la que solicitó la nulidad de varias disposiciones del Decreto 1073 de 2015.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El señor William Esteban Gómez Molina interpuso demanda de nulidad simple en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Transporte, en la que impugnó varios artículos del Decreto 1073 de 2015, por considerar que se incurrió en una falta de competencia y en un exceso de la potestad reglamentaria, pues, en su criterio, tal normativa se fundó en normas derogadas y se sustituyó al legislador al establecer sanciones, conductas o comportamientos que dan lugar a su aplicación, la autoridad competente y el procedimiento sancionatorio aplicable.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

II. ANTECEDENTES

1. La demanda y la solicitud de medida cautelar

El 11 de octubre de 2021¹, William Esteban Gómez Molina, en ejercicio del medio de control de nulidad, interpuso demanda contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Transporte, con el fin de que se declare la nulidad de varios artículos del Decreto 1073 de 2015 *-que serán señalados posteriormente-*, por considerar que vulneraron el artículo 380 de la Constitución de 1991 y los principios del debido proceso, legalidad y tipicidad de las sanciones.

Señaló que el artículo 380 de la Constitución de 1991 derogó la Carta de 1886 y todas las normas que se dictaron en virtud de aquella, por lo que los artículos demandados que se fundaron en esas fuentes son ilegales. También indicó que las normas impugnadas vulneraron el debido proceso, la reserva de ley y la tipicidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa, en tanto el Gobierno Nacional no estaba habilitado para crear procedimientos sancionatorios en un reglamento.

Indicó que la normativa impugnada incurrió en lo que denominó “*causales de incompetencia*” por **i)** derogación; **ii)** descripción sin ley previa de la conducta o el comportamiento que da lugar a la sanción; **iii)** determinación de la sanción sin ley previa; **iv)** determinación sin ley previa de la autoridad competente para aplicarla; y **v)** determinación sin ley previa del procedimiento para la imposición de la sanción. Seguidamente, el actor analizó lo anterior frente a los artículos que demandó así:

1.1. Parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.3.41., artículo 2.2.1.1.2.2.3.108, artículos 2.2.1.2.1.3. y 2.2.1.2.1.5. (parcial), artículo 2.2.1.2.4.13., parágrafo 5 del artículo 2.2.3.2.6.1.4., numeral 4 del artículo 2.2.3.5.2.2.6.5., artículo 2.2.3.7.2.6. y aparte del artículo 2.2.3.7.3.3.: se derogaron y/o se fundamentaron en normas derogadas por el artículo 380 de la Constitución de 1991.

1.2. Parágrafo 2 (parcial) del artículo 2.2.1.1.1.9.: se expidió sin que se describiera en la Constitución y la ley la conducta que da lugar a la sanción, ni la posible sanción, ni la autoridad competente para aplicarla.

1.3. Expresiones “establecer” y “el régimen sancionatorio” del artículo 2.2.1.1.2.2.1.1.: se fundaron en normas derogadas (*el Decreto Legislativo 1056 de*

¹ Índices 1 y 2 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

1953 y las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989) y/o que no regularon el régimen sancionatorio de los agentes de la cadena de distribución de combustibles derivados del petróleo (la Ley 812 de 2003).

1.4. Artículos 2.2.1.1.2.2.3.65., 2.2.1.1.2.2.3.68. literal g) (parcial), y 2.2.1.1.2.2.3.71.: se fundaron en normas derogadas (el Decreto 1056 de 1953 y las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989, junto con el Decreto-ley 2119 de 1992) y/o que no previeron la conducta que da lugar a la sanción.

1.5. Artículo 2.2.1.1.2.2.3.73.: se fundó en normas que no previeron la conducta que da lugar a la sanción (el artículo 14 de la Ley 681 de 2001).

1.6. Parágrafos de los artículos 2.2.1.1.2.2.3.96. (3 parcial) y 2.2.1.1.2.2.3.99: se fundaron en normas que no previeron la conducta que da lugar a la sanción.

1.7. Literal b) del artículo 2.2.1.1.2.2.4.13.: se fundamentó en normas derogadas (el Decreto Legislativo 1056 de 1953 y las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989), por lo que no determinaron la autoridad competente para aplicar sanción.

1.8. Numerales 4 y 5 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.6.: se fundaron en normas derogadas (las Leyes 6 de 1971 y 7 de 1991) y/o que no previeron la conducta que da lugar a la sanción (la Ley 681 de 2001).

1.9. Artículos 2.2.1.1.2.2.6.11. (parcial), 2.2.1.1.2.2.6.13 – numeral 4 (parcial) y 2.2.1.1.2.2.6.15. (parcial): se fundaron en normas que no previeron la conducta que da lugar a la sanción.

1.10. Párrafo 2 del artículo 2.2.1.2.2.21.: se fundamentó en normas que no previeron la conducta que da lugar a la sanción.

1.11. 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.: se fundamentaron en normas que se encuentran derogadas (el Decreto Legislativo 1056 de 1953 y las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989) y no se previó en la Constitución la conducta que da lugar a la sanción, ni la sanción, ni el régimen aplicable contra Ecopetrol, ni el procedimiento para la imposición de las sanciones.

1.12. Artículos 2.2.2.6.1.1.2.1., 2.2.2.6.1.1.5.1., 2.2.2.6.1.1.6.1., 2.2.2.6.1.1.6.2., 2.2.2.6.1.1.6.3. y 2.2.2.6.1.1.6.4.: se fundamentaron en normas que no previeron la sanción, la conducta que da lugar a esta, ni la autoridad competente para aplicarla.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

1.13. Literal f) del artículo 2.2.3.5.2.2.1.1. y literal a) del artículo 2.2.3.5.2.2.1.4.: no se determinó en la Constitución y la ley la autoridad que aplicará la sanción.

1.14. Artículo 2.2.3.7.2.17.: La demanda no incluyó ningún concepto de violación específico frente a esta norma.

William Esteban Gómez Molina también solicitó la suspensión provisional de las normas impugnadas (*excepto el artículo 2.2.3.7.2.17*)².

2. Admisión de la demanda

El 10 de noviembre de 2021³, el despacho admitió la demanda, decisión que fue notificada.

3. Contestaciones de la demanda

3.1. El 16 de febrero de 2022⁴, el **Ministerio de Minas y Energía** contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones, por considerar que los artículos demandados se dictaron en virtud de las facultades establecidas en el Decreto 1056 de 1953 y las Leyes 75 de 1986, 43 de 1987, 39 de 1987 y 26 de 1989.

Arguyó que las leyes en que se fundaron los artículos demandados previeron el régimen sancionatorio en el ámbito energético de manera general y el reglamento lo desarrolló en detalle, lo anterior, en virtud de la “*flexibilización del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador*”, a partir del cual la ley puede determinar incompletamente elementos como la tipificación de las infracciones y el reglamento desarrolla tales aspectos de manera específica.

3.2. El 18 de febrero de 2022⁵, el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones, por considerar que las normas impugnadas no vulneraron la Constitución y la ley. Precisó que es posible que el reglamento efectúe la descripción detallada de las conductas sancionables, siempre que sus elementos generales hayan sido fijados por el legislador.

3.3. El 18 de febrero de 2022⁶, el **Ministerio de Transporte** contestó la demanda, y se opuso a sus pretensiones, con sustento en que los artículos objeto de la

² Índice 2 de SAMAI.

³ Índice 4 de SAMAI.

⁴ Índice 22 de SAMAI.

⁵ Índice 24 de SAMAI.

⁶ Índice 25 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

demanda se expidieron en virtud de la potestad reglamentaria y con base en normas constitucionales y legales, sin haber usurpado ninguna competencia.

4. Decisión de medidas cautelares

4.1. El 22 de febrero de 2022⁷, se denegó la medida cautelar respecto de la mayoría de las disposiciones demandadas y se suspendió el inciso 10 del párrafo 2 del artículo 2.2.1.1.1.9. y la expresión “*de conformidad con las normas previstas en este Decreto*”, de 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.

4.2. La decisión anterior fue modificada mediante auto del 8 de junio de 2022⁸, en virtud del recurso de súplica presentado por el Ministerio de Minas y Energía en contra de aquella, en el sentido de revocar el ordinal primero, mediante el cual se había suspendido el inciso 10 del párrafo 2 del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015 y, en su lugar, se denegó la medida cautelar en ese punto. El segundo ordinal fue modificado y se ordenó suspender “*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*”.

Se precisó que el razonamiento para suspender el inciso 10 del párrafo 2 del artículo 2.2.1.1.1.9. *ibidem* no se basó en lo indicado por el actor y era irrelevante para decidir si la violación era manifiesta. Frente a 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. *ejusdem* se adujo que el artículo de la Ley 51 de 1986 en que se fundaron se declaró parcialmente inexecutable.

5. Trámite de la sentencia anticipada

El 16 de septiembre de 2022⁹, se prescindió de la audiencia inicial para dictar sentencia anticipada, tras lo cual todas las partes alegaron de conclusión y reiteraron los argumentos de la demanda y sus contestaciones.

El Procurador Cuarto delegado ante el Consejo de Estado presentó concepto, en el que concluyó que las disposiciones demandadas se ajustaron a las normas superiores, excepto 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, respecto de los cuales manifestó que la norma legal en que se fundaron fue declarada inexecutable.

⁷ Índice 26 de SAMAI.

⁸ Índice 55 de SAMAI.

⁹ Índice 75 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

III. CONSIDERACIONES

Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, y dado que se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales, la Sala procede a resolver de fondo la demanda formulada en este caso.

1. Estudio de las disposiciones demandadas

El actor formuló dos cargos y luego los concretó de forma específica frente a cada artículo impugnado, lo que amerita que primero se haga un análisis de aquellos y luego se haga referencia a las normas impugnadas en función de dichos cargos.

Al margen de que el actor denominó ambos cargos como “*causales de incompetencia*”, se observa que conciernen a un desbordamiento de la potestad reglamentaria¹⁰, lo cual se deduce del hecho de que los artículos impugnados supuestamente se expidieron con fundamento en normas legales inexistentes, por haber sido derogadas y/o reglamentaron asuntos propios del derecho sancionatorio administrativo, sin que previamente el legislador hubiera previsto los elementos esenciales necesarios.

1.1. Cargo 1: Incompetencia derivada de la expedición de normas reglamentarias fundadas en normas preexistentes a la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991¹¹ dispuso que, a partir de su promulgación, la Carta Política de 1886 quedaría derogada, lo que, si bien implicó que perdiera efectos, no cobijó a las normas anteriores de carácter legal y/o reglamentario, frente a las cuales el constituyente no adoptó, al menos expresamente, determinación alguna. Dicha derogatoria materializó un cambio constitucional, sin que ello hubiere significado la eliminación del ordenamiento jurídico preexistente a la Constitución de 1991.

La vigencia general de las normas anteriores a la Carta Política de 1991 ha sido ratificada por la Corte Constitucional, la que, en ejercicio de sus competencias en el marco del control de constitucionalidad, ha revisado un sinnúmero de normas

¹⁰ De acuerdo con la jurisprudencia, la potestad reglamentaria no es exclusiva del presidente de la República, pues, si bien este es su titular, también fue extendida a otras autoridades y organismos administrativos, en virtud de la atribución que, en algunas materias, hizo la Constitución, así como también la ley, con ciertos condicionamientos. Sentencia C-056 del 11 de marzo de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

¹¹ “Artículo 380. Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

previas a aquella, arguyendo que el tránsito constitucional no implicó la derogación de toda la normativa expedida en vigencia de la Constitución de 1886¹².

Lo precedente no resulta incompatible con el hecho de que la Corte Constitucional, al ejercer el control de constitucionalidad de normas preexistentes, haya determinado que en algunos casos estas no se ajustaron a los nuevos preceptos, lo que ha justificado el que las declarara inexecutable¹³ por contrariar la Constitución Política de 1991, pero nunca debido a los efectos de su artículo 380. Admitir el alcance pretendido por el actor implicaría en tales casos que la Corte Constitucional profiriera fallos inhibitorios, por la imposibilidad de controlar normas derogadas.

En sentido concordante se ha pronunciado el Consejo de Estado, al precisar que el tránsito constitucional no conllevó la derogatoria de todas las normas expedidas mientras estuvo en vigor la Constitución abolida, por lo que aquellas conservaron su vigencia¹⁴. Sin perjuicio de lo anterior, la Sección Quinta¹⁵ de esta Corporación ha admitido la derogatoria de normas preexistentes a la Constitución de 1991 cuando tienen un sólido sustento en Actos Legislativos reformativos de la Constitución de 1886, al considerar que forman una unidad normativa que, al haber ocurrido su derogación expresa, produce como efecto necesario la desaparición de las normas que lo desarrollan y reglamentan.

No obstante, aún si se aplicara la tesis precedente, en el *sub lite* el actor no señaló si las normas con fuerza de ley que considera derogadas por la Constitución Política de 1991 y que fueron reglamentadas por los segmentos demandados, desarrollaban directamente o tenían un sustento sólido en algún acto reformativo de la Constitución de 1886, de forma que integraran una unidad normativa.

En conclusión, el presente cargo carece de fundamento, pues las normas legales y reglamentarias preexistentes a la Constitución de 1991, que fundamentaron algunos de los artículos demandados, no fueron derogadas con su promulgación, razón

¹² Corte Constitucional. Sentencias: i) C-014 del 21 de enero de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón y ii) C-155 del 10 de marzo de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-804 del 27 de septiembre de 1996. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Corte Constitucional. Sentencia C-029 del 29 de enero de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Corte Constitucional. Sentencia C-065 del 1 de febrero de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 3 de junio de 2004. Radicado 11001-03-24-000-2001-00192-01. C.P. Camilo Arciniegas Andrade y Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del del 5 de mayo de 2022. Radicado 250002325000201000909-02 (5194-2019). C.P. Sandra Lizeth Ibarra Vélez.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 27 de junio de 2019. Expediente 76001-23-33-000-2018-00589-02. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

suficiente para desestimar dicho cargo en cuanto a las siguientes disposiciones del Decreto 1073 de 2015: párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.3.41., artículo 2.2.1.1.2.2.3.108, artículo 2.2.1.1.2.2.4.13., artículos 2.2.1.2.1.3. y 2.2.1.2.1.5. (parcial), artículo 2.2.1.2.4.13., párrafo 5 del artículo 2.2.3.2.6.1.4., numeral 4 del artículo 2.2.3.5.2.2.6.5., artículo 2.2.3.7.2.6. y aparte del artículo 2.2.3.7.3.3.

En relación con los artículos 2.2.1.1.2.2.1.1., 2.2.1.1.2.2.3.65., 2.2.1.1.2.2.3.68. literal g) (parcial), 2.2.1.1.2.2.3.71., 2.2.1.1.2.2.6.6., 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. del Decreto 1073 de 2015, la Sala también desestimaré el primer cargo por las razones expuestas; empero, se mantendrá su estudio de legalidad en cuanto a que se reglamentaron asuntos del derecho sancionatorio administrativo sin que el legislador hubiera previsto sus elementos esenciales, dado que respecto de aquellos tal reproche también fue formulado por el actor.

1.2. Cargo 2: Incompetencia por el hecho de que se determinaron varios elementos del derecho administrativo sancionatorio a través de reglamento

Abordar este cargo requiere analizar el alcance del ejercicio de la potestad reglamentaria en el marco del derecho administrativo sancionatorio en el que, encontrándose de por medio los principios de legalidad, tipicidad y reserva legal, si bien se exige que respecto de determinados elementos asociados a la sanción su regulación la realice el legislador, dicha tarea no requiere del mismo nivel de intensidad normativa legal que el derecho penal.

En ese sentido, mientras que la expedición de las leyes constituye una de las formas en que se materializa el concepto de la reserva de ley¹⁶, la expedición de reglamentos consiste en *“la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley para encausarla a la operatividad efectiva en el plano de lo real”* o, en otras palabras, en la producción de normas de carácter general que buscan concretar los mandatos legales para hacerlos efectivos¹⁷.

La potestad reglamentaria implica una subordinación al marco legal que se desarrolla, por lo que se carece de aptitud para derogar, modificar, subrogar o limitar

¹⁶ Según la Corte Constitucional, la expresión *“reserva de ley”*, puede entenderse como un sinónimo del principio de legalidad, o como la cláusula general de competencia del Congreso, de forma tal que equivale a indicar que, en principio, todos los temas pueden ser regulados por el legislador mediante ley. Asimismo, implica una prohibición general de que se puedan establecer restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley. Corte Constitucional. Sentencia C-1262 de 5 de diciembre de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-810 del 5 de noviembre de 2014. M.P. Mauricio González.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

el alcance o sentido del precepto legal que se reglamenta, *so pena* de traspasar los linderos constitucionales que la definen¹⁸.

Ahora, en cuanto a la potestad sancionatoria se refiere, la jurisprudencia ha sostenido que consiste en la posibilidad que tiene el Estado para ejercer el *ius puniendi*, con el fin de reprimir conductas contrarias a derecho, figura en cuyo marco se despliegan el derecho penal delictivo y el derecho administrativo sancionador o sancionatorio (*al que corresponden unos poderes propios, como es el caso del contravencional, disciplinario y correccional*), y a través de la cual se busca asegurar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones de aquellos que interactúan en el marco de actividades de interés público¹⁹.

En el derecho sancionatorio se predica una reserva de ley, pero se ha admitido la posibilidad de que, por razones de especialidad, le sea asignada a la Rama Ejecutiva la descripción detallada de las conductas sancionables, cuyos elementos esenciales hayan sido fijados previamente por el legislador. Gran parte de la dificultad en el control de los reglamentos en la materia se encuentra en el grado mínimo de suficiencia del método o la forma con la que la ley fija esos elementos.

En ese sentido, el rigor máximo en el tratamiento de las garantías y principios de áreas como el derecho penal no es exigible para el caso del derecho sancionatorio, no solo porque el tipo de sanciones que caracterizan a este último, a diferencia del primero, no afectan la libertad física, sino, además, porque se establecen en función de distintas formas de sujeción especial de las personas a las que se les aplican²⁰.

Lo dicho ha conducido a que se afirme, como regla general que, en el ámbito sancionatorio, la extensión de la competencia para reglamentar es inversamente proporcional a la extensión de la ley, de forma tal que, cuanto mayor sea el campo disciplinado por la ley, menor será el que corresponde al decreto reglamentario y, al contrario, si ella sólo regula aspectos o reglas generales para su aplicación, más amplio será el campo de desarrollo del reglamento²¹.

En todo caso, siempre se requiere de un contenido mínimo legal que desarrolle el reglamento, ya que sería inadmisibles que, *so pretexto* de la existencia de la potestad

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de julio de 2021. Radicado 11001-03-26-000-2018-00061-00 (61463). C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-762 del 29 de octubre de 2009. M.P. Juan Carlos Henao.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2007. Radicado 11001-03-26-000-2003-00014-01 (24715). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

reglamentaria, la ley le delegue el desarrollo normativo integral de una materia, con mayor razón si existen específicas reservas de ley sobre determinados tópicos²².

Esa situación se presenta con la aplicación del principio de tipicidad –*implícito en el de legalidad*–, el cual compele a que los elementos estructurales asociados a la sanción sean definidos por el legislador, garantía que se justifica en que aquella conlleva la limitación de derechos de los individuos cuando infringen deberes, mandatos o prohibiciones establecidos en el ordenamiento jurídico²³.

En virtud de lo precedente, en el derecho administrativo sancionatorio, la jurisprudencia²⁴ ha señalado que, al menos de forma general, los siguientes aspectos o elementos deben ser previstos en la ley, dado su carácter esencial o estructural: **i)** la descripción de la conducta que da lugar a la sanción; **ii)** la determinación de la sanción, **iii)** la autoridad competente para aplicarla y **iv)** el procedimiento para su imposición. La posibilidad de que tales elementos sean previstos en la ley de manera genérica se materializa a través de conceptos parcialmente indeterminados o de tipos en blanco, técnica, la primera, que es la que se aplica en este caso, según se constatará más adelante.

En cuanto a la descripción de la conducta que da lugar a la sanción, la jurisprudencia ha indicado que le corresponde realizarla, de forma detallada, al reglamento y no a la ley, lo que implica, frente al principio de legalidad y, como consecuencia, del de tipicidad que le es inmanente, que en el derecho administrativo sancionatorio el legislador está facultado para tipificar las conductas en un sistema “*numerus apertus*” –*caracterizado 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 la ley sancionatoria sea completamente indeterminada²⁵.

Una aplicación estricta del principio de tipicidad obligaría al legislador a describir en el tipo sancionatorio administrativo, con independencia de la materia técnica sobre la que verse la sanción correspondiente, todas las normas que consagran

²² Corte Constitucional. Sentencias C-782 del 26 de septiembre de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería, y C-852 del 17 de agosto de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-092 de 3 de octubre de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁴ Tal argumento ha sido reiterado en la sentencia C-412 del 1 de julio de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos y en la sentencia del 11 de marzo de 2021 de la Sección Primera del Consejo de Estado, en el proceso con radicado 11001-03-24-000-2012-00178-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-699 del 18 de noviembre de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos / Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 29 de junio de 2022. Radicado 11001-03-25-000-2015-00548-00. M.P. Oswaldo Giraldo.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

mandatos, deberes y prohibiciones, lo que podría llegar a socavar el principio de eficiencia propio de la función pública.

En ese contexto, existe una *“mayor flexibilidad que se admite en la tipificación de las conductas en materia sancionatoria administrativa, según el cual es posible la definición de conductas indeterminadas y la utilización de la técnica de tipos en blanco”*, de ahí que *“las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica”*²⁶. (subrayado fuera del texto).

La referida flexibilidad, de acuerdo con la jurisprudencia, implica que es necesario que el legislador incluya un contenido mínimo o adopte las decisiones básicas relativas a la definición, los alcances, los fines de las infracciones y sanciones, bajo lo que sería una *“carga mínima de intensidad normativa”*, lo que implica describir los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, así como la determinación del tipo y cuantía de las sanciones que serán impuestas²⁷.

Además, la flexibilidad en el tratamiento legal del principio de tipicidad respecto de la descripción de la sanción y, consecuentemente, la posibilidad de que sea el reglamento el que la desarrolle de forma detallada se justifican en razones de especialidad, puesto que la potestad administrativa sancionatoria se ejerce frecuentemente en contextos en los que predominan los factores técnicos, cuya caracterización está vinculada a los avances y las especificaciones de la ciencia.

En lo que respecta al concepto jurídico indeterminado, la jurisprudencia lo ha definido como aquel que no concibe todos los elementos específicos para que se entienda su alcance, sino que requiere ser completado, ya sea a través de un ejercicio interpretativo, o con un elemento complementario. Como función de la figura se destaca que es expresar lo que el legislador desconoce en el momento de dictar la ley o, dicho de otro modo, hacer ejercicio de la función legislativa frente a aspectos en los cuales no se tiene total certeza, por lo que su concreción puede llevarse de manera detallada a través del reglamento²⁸.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-713 del 12 de septiembre de 2012. M.P. Mauricio González.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 5 de marzo de 2019. Radicado 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403). C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-394 del 28 de agosto de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

Como requisitos del concepto jurídico indeterminado se destacan que: **i)** debe ser determinable, por lo que se deben fijar los elementos para establecer su alcance, **ii)** no puede ser completamente indeterminado y **iii)** se debe definir su contenido a través de otras fuentes como la Constitución, la ley o el reglamento, para así determinar los criterios objetivos que permitan complementar o concretar las hipótesis normativas de manera razonable y proporcionada²⁹.

Precisamente, en este caso las sanciones están vinculadas al servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo *-en adelante CLDP-*, en el que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, dado su carácter técnico, es 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”*³⁰.

De ahí que, si las temáticas sobre las que se materializan las sanciones administrativas regularmente demandan de ajustes, se valida que sea el reglamento y no la ley el que desarrolle el elemento en cuestión, ya que, a diferencia de la segunda, puede disciplinar oportunamente las especificaciones mutables que afecten las conductas sancionables que se quieran prohibir o regularizar, con base, claro está, en la descripción genérica de la ley³¹.

En conclusión, en cuanto a la tipicidad, la ley debe fijar, al menos en modo genérico *–que no absolutamente indeterminado–* los elementos esenciales de la sanción administrativa, entre ellos la descripción de la conducta que la origina, lo que supone que tal ejercicio no debe ser detallado (*conducta parcialmente indeterminada*) y el reglamento, con base en ese marco general, puede desarrollar en concreto la caracterización de los aspectos que tienen reserva de ley³².

1.2.1. Marco normativo del servicio público de distribución de CLDP

La Constitución Política de 1991 previó en sus artículos 332³³ y 360³⁴ que el Estado es *“propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”*, entre los

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-512 de 9 de octubre de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía.

³¹ *Ibid.*

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 22 de octubre de 2022. Radicado 05001-23-24-000-1996-00680-01 (20738) C.P. Enrique Gil Botero.

³³ *“Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.*

³⁴ *“Artículo 360 [modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2011]. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título*



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

que se encuentran los hidrocarburos y que, respecto de tales bienes, su explotación causa una contraprestación en su favor, consistente en las regalías, entre otras.

El marco jurídico en petróleo se encuentra contenido principalmente en el Decreto Ley 1056 de 1953 y sus reformas, el cual fue expedido en vigencia de la Constitución de 1886 y conservó su vigencia luego de la promulgación de la Carta de 1991.

1.2.1.1. Generalidades del Código de Petróleos -Decreto Ley 1056 de 1953-

En el **Decreto Ley 1056 de 1953** se establecieron disposiciones con fuerza material de ley sobre aspectos como la forma en que se explotarían los recursos petroleros, el carácter de utilidad pública de la industria petrolera, la manera en que se realizaría su almacenamiento, el procedimiento de exploración y explotación, la demarcación del área objeto de extracción, el pago de las regalías, el transporte del producto, el retorno de los oleoductos públicos y su refinación, entre otros³⁵.

En cuanto a las sanciones, el artículo 67³⁶ del Decreto 1056 de 1953 dispuso que el gobierno podría imponer multas de entre 2.000 y 100.000 SMLMV para sancionar el incumplimiento de las normas de ese estatuto cuando este “*no deba producir*” la caducidad del contrato o cancelación de permisos, o cuando prefiera optar por esa sanción y no declarar la caducidad³⁷.

En el Decreto 1056 también se hizo ejercicio de la potestad reglamentaria de manera separada al ejercicio de las potestades legislativas de la primera parte de

de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables [...].

³⁵ La normativa en materia de petróleo y sus derivados no se encuentra contenida en una sola ley, sino que está conformada por distintas fuentes constitucionales, legales y reglamentarias. ZAPATA, José Vicente. Código de Petróleos. Actualizado y concordado. Bogotá D.C.: 2019. Universidad Externado de Colombia. P. 201-240.

³⁶ “Artículo 67. [Modificado por el artículo 26 de la Ley 1753 de 2015]. El Ministerio de Minas y Energía podrá imponer administrativamente multas entre dos mil (2.000) y cien mil (100.000) SMLMV, en cada caso, por el incumplimiento de las obligaciones que se establecen en el Código de Petróleos, cuando el incumplimiento no deba producir caducidad de contratos o cancelación de permisos, o cuando el Gobierno prefiera optar por esta sanción y no declarar la caducidad”.

³⁷ Según el artículo 68, podría declararse la caducidad o cancelarse el permiso concedido: “1. Cuando no se paguen oportunamente a la Nación las regalías o los impuestos que le correspondan o cuando se desconozca al Gobierno el derecho preferencial para transportar sus petróleo. // 2. Cuando no se inicie la explotación o transporte en el plazo fijado para ello en los contratos o si una vez iniciada estas operaciones, se suspendieren por más de 120 días en un año, sin anuencia del Gobierno. // 3. Cuando en caso de que una estructura petrolífera corresponda a distintos contratistas, y ocurriendo entre ellos conflictos por tal motivo, se nieguen a poner en práctica el plan cooperativo de explotación [...]. // 4. Cuando en los casos del artículo 11 el contratista se niegue a someter la diferencia al dictamen parcial o se niegue a cumplir lo resuelto por los peritos. // 5. Cuando no se tenga permanentemente constituida y domiciliada en Bogotá una casa o sucursal, según lo dispuesto en el artículo 10. // 6. En caso de quiebra del contratista [...]. // 7. Cuando el contratista traspase el contrato a un Gobierno extranjero o a entidades que dependan de él, y // 8. Cuando el contratista deje de hacer la inversión anual de qué trata el inciso final del artículo 27 de este Código”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

esa norma³⁸, con respecto a los aspectos anteriormente mencionados y, en cuanto a las sanciones, se previó que, si en el evento del numeral 3 del artículo 26 de esa normativa el concesionario ocupa parcial o totalmente las mejoras de propiedad de los cultivadores y colonos establecidos previamente a la apertura de los pozos, sin pagarles las indemnizaciones a que haya lugar, se incurrirá en multa, la cual será tasada teniendo en cuenta la gravedad de la infracción³⁹.

Por otro lado, se dispuso que, dentro de las cuantías fijadas en el artículo 67, el entonces Ministerio de Minas y Petróleos -*hoy Ministerio de Minas y Energía*- impondrá las multas que estime convenientes, en atención a la gravedad de la falta y a las circunstancias del hecho u omisión respectiva⁴⁰. Igualmente, se estableció en el artículo 212⁴¹ que la actividad de transporte y distribución del petróleo constituye un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los reglamentos, en procura del interés general⁴².

Como se observa, el Decreto 1056 de 1953 estableció normas con fuerza de ley en las que se reguló el ciclo del petróleo, así como las sanciones a imponer en ese sector. Tales disposiciones fueron previstas en ejercicio de la habilitación del Congreso de la República al presidente para que dictara un código sobre la materia⁴³, así como en virtud de la potestad reglamentaria, lo que justifica que su primera parte se dictara con fuerza material de ley, mientras que la segunda como un reglamento.

³⁸ El Decreto 1056 de 1953 concentró simultáneamente el ejercicio de la potestad reglamentaria -a partir del artículo 82- y de las facultades legales extraordinarias -hasta el artículo 81-.

³⁹ "Artículo 154. Si en el caso del inciso 3 artículo 26, el concesionario de exploración y explotación de petróleo ocupa parcial o totalmente las mejoras de propiedad de cultivadores o colonos establecidos con anterioridad al contrato o a la apertura de los pozos, sin pagarles previamente las indemnizaciones a que haya lugar de conformidad con la mencionada disposición legal, incurrirá en una multa hasta de mil pesos que fijará el Ministerio de Minas y petróleo teniendo en cuenta la gravedad de la infracción, sin perjuicio de que el colono perjudicado haga valer ante las autoridades competente las acciones a que haya lugar para obtener la indemnización de perjuicios y la sanción legal que sea del caso".

⁴⁰ "Artículo 226. Dentro de la cuantía fijada para las multas por el artículo 67, el Ministerio de Minas y Petróleos impondrá, en caso de infracción de cualquiera de las disposiciones de este Código, las multas que estime convenientes, en atención a la gravedad de la falta y a las circunstancias del hecho u omisión de que se trate, sin perjuicio de las normas que para casos especiales se señalan en el mismo Código".

⁴¹ "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 ejercitarla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno en guarda de los intereses generales".

⁴² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 1 de junio de 2020. Expediente 11001-03-26-000-2006-00039-00 (33064). C.P. Martín Bermúdez Muñoz.

⁴³ "Ley 18 de 1952. Artículo 23. Facultase al Gobierno para que elabore una codificación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre petróleo e introduzca a la actual legislación las reformas que demande tal codificación. La nueva numeración comenzara por la unidad, y los capítulos se ordenarán con sujeción a la distribución de materias".



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

1.2.1.2. Las leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 en materia de distribución de petróleo y sus derivados

En la **Ley 39 de 1987**, se reguló la distribución del petróleo y sus derivados, actividad que es considerada un servicio público que se debe prestar de conformidad con la ley⁴⁴, punto este último que marcó un cambio con el Código de Petróleos, que directamente sometía la prestación de la actividad a los reglamentos que dictara el Gobierno⁴⁵.

En Ley 39 de 1987 se regularon aspectos asociados a los tipos de distribuidores; el otorgamiento de licencias de las distribuidoras de petróleo y sus derivados; el margen de comercialización de la gasolina y el porcentaje de evaporación o pérdida⁴⁶ y el derecho de asociación de los distribuidores minoristas⁴⁷.

En lo concerniente al tema sancionatorio, los artículos 4 y 8⁴⁸ señalaron que la inobservancia de esa ley conllevaría a la imposición de las sanciones “*que determinen los reglamentos*” dictados por el Gobierno Nacional, previo el procedimiento especial en ellos indicados.

La Ley 39 de 1987 fue adicionada⁴⁹ por la **Ley 26 de 1989**, en la que se dictaron disposiciones sobre la distribución de CLDP y se estableció que el gobierno

⁴⁴ “Artículo 1. [Adicionado por el artículo 1 de la Ley 26 de 1989]. 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”.

⁴⁵ Al margen de que la Constitución de 1991 consagra el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando sea necesario para la cumplida ejecución de la ley, en la actualidad, en la materia asociada a la presente controversia, el numeral 8 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, le atribuyó al Ministerio de Minas y Energía la función de expedir reglamentos del sector “*para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles*”.

⁴⁶ “Artículo 5. [Adicionado por el artículo 4 de la Ley 26 de 1989]. Dentro del precio de la gasolina motor al público, el Gobierno incluirá el monto fijado al margen de comercialización y el valor correspondiente al porcentaje señalado por evaporación, pérdida o cualquier otro concepto que afecte el volumen de la gasolina [...]”.

⁴⁷ “Artículo 7. Los distribuidores minoristas podrán conformar de acuerdo con la Ley, asociaciones y federaciones, con el fin de ser oídos por el Gobierno, conforme al artículo 60. de esta Ley, de hacer peticiones respetuosas a las autoridades, y de tecnificar sus establecimientos de servicio, así como el de mejorar el nivel de vida de sus asociados. En todo caso sus asociaciones serán sin ánimo de lucro y se registrarán por los estatutos que aprueben las autoridades respectivas”.

⁴⁸ “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 [...]. Asimismo, 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”.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Radicado 41001-23-31-000-2007-00280-01 (18807). C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. En esta providencia se indica que el ámbito de aplicación de la Ley 37 de 1987 es extensible a la Ley 26 de 1989 que la adicionó.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

determinaría aspectos como horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás aspectos. En el artículo 3⁵⁰ se prescribió que los establecimientos de distribución que transgredan las normas del funcionamiento del servicio público o las órdenes respectivas del Ministerio de Minas y Energía serían sancionados por esa cartera ministerial con: **i)** amonestación, **ii)** multa de 10 SMLMV, **iii)** suspensión del servicio hasta por 10 días o **iv)** cancelación de la licencia de funcionamiento.

Lo anterior muestra que, a diferencia de la Ley 39 de 1987, que establecía que la inobservancia de sus normas conllevaba la imposición de las sanciones que se determinarían en el reglamento, la Ley 26 de 1989 limitó en el plano legal dichas sanciones a la amonestación, la multa, la suspensión del servicio y la cancelación de la licencia de funcionamiento, así como también previó un procedimiento para hacer conocer los cargos por escrito y un plazo para los descargos, para posteriormente proceder con la práctica de pruebas y, luego, tomar la decisión, que es pasible del recurso de reposición.

Si bien ninguna de las leyes describió conductas o infracciones específicas, sí regularon dicho elemento con el nivel de intensidad mínimo que posibilita el régimen de las sanciones administrativas vinculadas a conductas que se desenvuelven en un ámbito técnico, como sucede con el servicio público de distribución de CLDP.

En efecto, el legislador, además de que estableció que es objeto de sanción la transgresión de normas o las órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP (*artículo 3 de la Ley 26*), enlistó, a título enunciativo, una serie de temáticas que influyen en la mejor prestación o funcionamiento de dicho servicio, específicamente se refirió a los horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales, medida y control de los combustibles y demás aspectos que influyen en la mejor prestación de ese servicio público, temáticas cuyo desarrollo defirió expresamente al Gobierno Nacional (*artículos 1 y 8 de las Leyes 26 y 39, respectivamente*).

⁵⁰ "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 10 SMLMV; 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".



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

Lo anterior evidencia cómo el legislador, valiéndose de un concepto jurídico parcialmente indeterminado (*el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP*), estableció que la transgresión o infracción de las normas y órdenes del Ministerio de Minas y Energía vinculados a aquel sería objeto de sanción y delimitó el contenido de dicho concepto cuando se refirió a algunas temáticas cuyo desarrollo reglamentario expresamente atribuyó al ejecutivo.

Ese método del concepto jurídico indeterminado utilizado por el legislador, en frente del control del juez dirigido establecer si la reglamentación excede o no la potestad otorgada por el artículo 189.11 de la Constitución Política, exige establecer respecto de cada norma demandada, si se desarrolla o no dicho concepto, para lo cual es necesario contrastar si las conductas previstas en ellas tienen o no una conexión temática con las condiciones que el legislador estimó que afectaban la prestación o el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP.

Asimismo, en lo que concierne a las normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, estas no se agotan únicamente en los artículos 8 y 1 de las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 y, dependiendo de la materia relacionada con ese tópico, pueden comprender un mayor conjunto de normas de rango legal, según se evidenciará en el análisis de algunos de los artículos demandados. Por ese motivo, las normas de naturaleza reglamentaria previstas en el Decreto 1073 de 2015 que, con base en la generalidad de la normativa legal, desarrollan una amplia gama de infracciones, están relacionadas con algunas de las siguientes disposiciones que se enlistan a título enunciativo:

- El artículo 2 de la Ley 39 de 1987⁵¹, modificado por el artículo 61⁵² de la Ley 812 de 2003, al determinar los agentes de la cadena de distribución de CLDP, circunscribió el funcionamiento de tal servicio público al refinador, importador, almacenador, distribuidor mayorista y minorista⁵³, transportador y gran consumidor. Esa modificación, contenida en una Ley del Plan Nacional de Desarrollo, se ha mantenido vigente en las leyes cuatrienales posteriores de esa naturaleza.

⁵¹ Antes de la modificación que hizo la Ley 812 de 26 de junio de 2003, las normas reglamentarias para esa fecha tuvieron como marco de referencia los agentes entonces previstos y definidos, es decir, el distribuidor mayorista y minorista, el gran consumidor y el transportador.

⁵² "Los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, con la excepción del gas licuado de petróleo, solamente serán el Refinador, el Importador, el Almacenador, el Distribuidor Mayorista, el transportador, el Distribuidor Minorista y el Gran Consumidor".

⁵³ En sentencia de la Sección Primera del 30 de julio de 2020, en el expediente 25000-23-41-000-2018-00448-01, con ponencia del magistrado Roberto Augusto Serrato Valdés, se señaló que las normas reglamentarias del artículo 61 de la Ley 812 de 2003 ubican a los distribuidores mayoristas y minoristas dentro de la cadena comercial de distribución y, mientras los mayoristas distribuyen los CLDP a través de plataformas de abastecimiento, los minoristas lo hacen en una estación de servicio.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

- El artículo 3⁵⁴ de la Ley 39 de 1987 facultó al Gobierno Nacional para hacer la clasificación de las estaciones de servicio (*en adelante EDS*)⁵⁵ 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 normas sobre calidad, medida y control de los combustibles, así como horarios, precios, márgenes de comercialización, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás aspectos que influyen en la mejor prestación de ese servicio público⁵⁶. El otorgamiento de la facultad descrita no ha merecido reparo para la jurisprudencia de esta Corporación cuando se ha ocupado de su análisis⁵⁷.
- El artículo 2⁵⁸ 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.
- El artículo 19⁵⁹ de la Ley 191 de 1995, modificado por los artículos 1 de la Ley 681 de 2001, 9 de la Ley 1430 de 2010, 172 de la Ley 1607 de 2012 y 220 de la Ley

⁵⁴ “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”.

⁵⁵ El artículo 4 del Decreto 4299 de 2005 –compilado 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 en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015–, clasificó las EDS según: **i)** la clase de servicios que prestan (*clases A, B y C*); **ii)** su naturaleza (*pública y privada*); y **iii)** la clase de producto que manejan (*dedicada, gas natural comprimido, CLDP y mixta*).

⁵⁶ En sentencia de la Sección Primera de 23 de mayo de 2013, en el expediente 66001-23-31-000-2008-00178-01, con ponencia de la magistrada María Elizabeth García González, se indicó que, en virtud 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 [...]”.

⁵⁷ En la sentencia de la Sección Primera de 25 de agosto de 2010, en el expediente 11001-03-24-000-2006-00184-01, con ponencia de la consejera María Claudia Rojas Lasso [E], se dijo, frente a las “relaciones contractuales”, que “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”.

⁵⁸ “Artículo 2. El Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, tendrá, además, competencia 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 estaciones de servicios y plantas de distribución en determinadas áreas urbanas o geográficas del país”.

⁵⁹ “Artículo 19. [modificado por el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010]. [Inciso modificado por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016]. En los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos [...] // En desarrollo de esta función, el Ministerio de Minas y Energía se encargará de la distribución de combustibles en los territorios determinados, bien sea importando combustible del país vecino o



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

1819 de 2016, establece varias reglas para la distribución de CLDP en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera. No sobra indicar que, dadas las 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.

Estos elementos esenciales que permiten materializar las infracciones y las sanciones aplicables en la distribución de CLDP, además de que se deducen principalmente de las Leyes 37 de 1987 y 26 de 1989, resultan compatibles con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado⁶⁰, para quienes se ajusta a la Constitución el hecho de que el legislador establezca los lineamientos generales sobre el funcionamiento de dicho servicio público y que el presidente, a través de la dependencia competente, los reglamente en detalle.

Esas premisas jurisprudenciales parten de la base de la relatividad y flexibilidad de los principios de tipicidad y de reserva de ley, descritos con antelación, como también del carácter técnico-especializado de cada asunto, lo que justifica admitir que sean las distintas autoridades y organismos administrativos de la Rama Ejecutiva, cuyas competencias conciernen con el servicio público en cuestión, las que están en mejores condiciones de clasificar y reglamentar en detalle lo pertinente a la distribución de CLDP⁶¹, máxime si considera que esta actividad ha sido

atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia. El volumen máximo a distribuir será establecido por el Ministerio de Minas y Energía - Dirección de Hidrocarburos, o quien haga sus veces, quien podrá ceder o contratar, total o parcialmente con los distribuidores mayoristas y terceros, la importación, transporte, almacenamiento, distribución o venta de los combustibles. // El combustible se entregará exclusivamente a las estaciones de servicio y comercializadores industriales ubicados en los municipios reconocidos como zonas de frontera, para ser distribuido al parque automotor y a los grandes consumidores que consuman volúmenes inferiores a los 100.000 galones mensuales, en la forma establecida en las disposiciones vigentes [...]. // Los contratos de transporte de combustibles que celebre el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos, con distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas o con terceros, deberán establecer de manera expresa que estos agentes se obligan a entregar el combustible directamente en cada estación de servicio y en los vehículos del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, en concordancia con los cupos asignados [...].

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-512 de 9 de octubre de 1997. M.P. Jorge Arango y C-699 de 18 de noviembre de 2015. M.P. Alberto Rojas. / Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 25 de agosto de 2010. Expediente 11001032400020060018401. C.P. María Claudia Rojas Lasso [E]

⁶¹ La reserva legal no es absoluta, pues no exige que el legislador determine todos los elementos de la materia sujeta a reserva. El “objeto propio de la reserva” es el “núcleo esencial” de la materia reservada, lo que no supone un “vaciamiento de la potestad reglamentaria” o regulatoria, ya que permite que mediante tales facultades se desarrollen ciertos elementos puntuales de la materia de reserva. El principio de reserva de ley es relativo, pues su contenido y alcance dependen de i) “la norma que establece la reserva”, ya que la Constitución le impone al legislador la obligación de regular ciertos asuntos con un grado de detalle diferenciado y específico y ii) la “naturaleza de las materias por regular”, pues no todas las asignadas por la Constitución al Congreso son susceptibles de igual grado de desarrollo legislativo. Así, es posible diferenciar “entre reservas más o menos estrictas, según la posibilidad de concreción administrativa de los elementos contenidos en la ley”. Sentencia C-056 del 11 de marzo de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.



calificada⁶² como peligrosa y que, de ser desviada hacia fines ilícitos o ejercerse ilegalmente, representaría una grave amenaza para la seguridad ciudadana.

Cabe advertir también que la configuración en la ley de los referidos elementos esenciales no puede restringirse a una única disposición contenida en las leyes que versan sobre la materia, de modo que es perfectamente posible que dichos aspectos se completen a partir de la interpretación sistemática de otras normas. Sostener lo contrario conduciría a una posición irrazonable, al obligar al legislador a establecer, en un mismo artículo, todos los elementos generales y básicos que le permitan a las autoridades y órganos administrativos desarrollar en el plano reglamentario el inmenso conjunto de conductas objeto de sanción.

Lo expuesto amerita que el análisis del segundo cargo no pueda ser resuelto de manera general, ya que exige establecer si, tratándose de cada una de las normas reglamentarias que fueron demandadas con base en aquel, el legislador contempló o no los elementos esenciales que debe disponer en materia sancionatoria.

2. Análisis específico de los cargos

2.1. Expresiones “establecer” y “el régimen sancionatorio” del inciso 1 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. [...] |

Se alegó que las expresiones se basaron en normas que no regularon el régimen sancionatorio de los agentes de la cadena de distribución de CLDP (*Ley 812/2003*).

La norma demandada compiló el artículo 1 del Decreto 4299 de 2005⁶³, y en su epígrafe⁶⁴ se enunció como norma que se reglamentaba el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 –*modificatorio del artículo 2 de la Ley 39 de 1987*–.

⁶² Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 30 de marzo de 2017. Expediente 11001-03-26-000-2006-00049-00. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁶³ “Por el cual se reglamenta el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y se establecen otras disposiciones”.

⁶⁴ “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 y las Leyes 39 de 1987, 26 de 1989 y 812 de 2003 [...]”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

En este punto no es válido concluir, como lo hace el señor William Esteban Gómez Molina, que la única norma legal que podía servir de fundamento a la norma compilada en el artículo contentivo de las expresiones demandadas era el artículo 61 de la Ley 812 de 2003, en tanto este constituye apenas una regla dentro del conjunto de normas que disciplinan el servicio público de distribución de CLDP y que se encuentran en el Decreto Ley 1056 de 1953 y las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989.

En efecto, el marco general establecido en el artículo 3 de la Ley 26 de 1989 permite identificar los cuatro tipos de sanciones que pueden imponerse y las etapas del procedimiento administrativo. En cuanto a las conductas objeto de sanción, dada la especialidad de la materia, la ley acudió a normas parcialmente indeterminadas que requieren, de parte del intérprete, de un ejercicio integrador entre los elementos genéricos dispuestos en el conjunto de normas antes referido y la especificación pormenorizada fijada en la respectiva reglamentación.

Las expresiones demandadas son coincidentes con dicho marco general, sin que la Sala observe que lo desborden, en especial, porque no van más allá de introducir, en el nivel reglamentario, lo que ya el legislador había previsto sobre la materia, en particular, en las Leyes 26 de 1989 y 39 de 1987. Además, dichas expresiones, por sí mismas, dada su generalidad, no resultan enjuiciables sino en conjunción con contenidos específicos de la normativa reglamentaria respecto de los cuales se acredite que conciernen a elementos del derecho administrativo sancionador que le correspondía establecer al legislador, lo que no ocurre en este caso.

En virtud de lo expuesto, existe un marco normativo legal en materia de distribución de CLDP en el que se regulan los elementos generales del régimen sancionatorio y que sirve de fundamento para el artículo 2.2.1.1.2.2.1.1. del Decreto 1073 de 2015, contentivo de las expresiones demandadas, por lo que se desestima el cargo.

2.2. Artículos 2.2.1.1.2.2.3.65., 2.2.1.1.2.2.3.68. (inciso 2 del literal 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. |



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

| Norma compilatoria (D.1073/15) | Norma compilada (D.1521/98) |
|---|--|
| Artículo 2.2.1.1.2.2.3.68. Procedimiento para la calibración [...]. g) [...] 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 [...]. g) [...] 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. |

Se manifestó que los artículos demandados se fundaron en normas que no previeron la conducta que da lugar a la sanción (*el Decreto ley 2119 de 1992*).

En el caso del artículo 2.2.1.1.2.2.3.65. del Decreto 1073 de 2015, por sí mismo, dado que se referencian los requisitos y las sanciones previstos en él sin atacar ninguno en específico, no resulta enjuiciable sino en conjunto con contenidos concretos de la normativa reglamentaria respecto de los cuales se acredite que conciernen a elementos esenciales del derecho administrativo sancionador que le correspondía establecer al legislador, lo que no ocurre en este caso.

A su turno, en el caso de los artículos 2.2.1.1.2.2.3.68. (inciso 2 del literal g) y 2.2.1.1.2.2.3.71. del Decreto 1073 de 2015, se trata de conductas relacionadas con el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP.

En efecto, en el primer caso, las diferencias en las calibraciones de los surtidores en estaciones de servicio constituyen un desarrollo reglamentario de los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989 que establecen, en el marco de los elementos generales sobre la materia, que el gobierno podrá determinar, entre otras cosas, “calibraciones [...] y demás condiciones que influyen en la mejor prestación



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

de ese servicio público” y “normas sobre [...] medida y control de los combustibles”, respectivamente, aspectos que guardan relación temática con esa conducta.

En el segundo caso, las disposiciones de la autoridad competente que debe cumplir todo establecimiento comercial prestador del servicio de cambio de aceites y filtros, en materia de envases y filtros cambiados, residuos líquidos y sólidos constituyen un desarrollo reglamentario de los elementos generales dispuestos en el artículo 1 de la Ley 26 de 1989, entre otros, las “condiciones de seguridad [...] y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio público”, aspectos que guardan relación temática con dicho deber.

En ambos casos las normas reglamentarias indican que se aplicará el régimen sancionatorio cuando se incurra en las conductas que aquellas desarrollan, previsiones que deben interpretarse de forma sistemática y en concordancia con el artículo 3 de la Ley 26 de 1989, que determinó los elementos estructurales asociados a la sanción, como se explicó en precedencia.

Una interpretación aislada de las normas reglamentarias, fundamentada en una aplicación estricta de los principios de tipicidad y de reserva de ley, conduciría a obligar al legislador a precaver, aún en un nivel abstracto de regulación, las mismas conductas previstas en las normas demandadas, posición que no comparte la Sala.

En este punto se reitera que en materias tan especializadas desde el ámbito técnico como la distribución de CLDP, los elementos generales del régimen sancionatorio deben estar previstos en la ley, mientras que al reglamento le corresponde desarrollarlos en el detalle, situación que adquiere particular relevancia en el caso de las infracciones a conductas objeto de sanción, las cuales, se indicó, pueden estructurarse haciendo uso de técnicas como los conceptos jurídicos indeterminados o los tipos o normas en blanco.

Así, para efectos de la observancia del principio de legalidad y los que le son inherentes, se ajusta al ordenamiento jurídico el hecho de que el legislador haya previsto un concepto jurídico parcialmente indeterminado (*funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP*) y algunos elementos para completar su contenido (*calibraciones, medida, control, condiciones de seguridad, etc.*), que precisamente sirvieron de referencia al reglamento para el desarrollo pertinente en lo que se refiere a la descripción de las conductas a sancionar.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

En virtud de lo expuesto, el cargo contra los artículos 2.2.1.1.2.2.3.65., 2.2.1.1.2.2.3.68. (inciso 2 del literal g) y 2.2.1.1.2.2.3.71. del Decreto 1073 de 2015 se despachará desfavorablemente, pues frente a las conductas allí reguladas existe un marco normativo legal en materia del servicio público de distribución de CLDP en el que se regula mínimamente el elemento estructural de la descripción de la conducta a sancionar, exigido en el derecho administrativo sancionatorio.

2.3. Inciso 4 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. |

El actor adujo que la norma demandada se fundamentó en normas que no previeron la conducta que da lugar a la sanción *-el artículo 14 de la Ley 681 de 2001-*.

El inciso 4 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.73. del Decreto 1073 de 2015, además de que compiló el artículo 3 del Decreto 2935 de 2002, en cuyo epígrafe⁶⁵ se enunció como norma que reglamentaba el artículo 14 de la Ley 681 de 2001, estableció la obligación para Ecopetrol S.A. o quien haga sus veces, los distribuidores mayoristas de combustibles, los refinadores locales y los importadores, de reportar a la Unidad de Planeación Minero-Energética 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, desarrolla los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989, que prevén que el Gobierno Nacional puede determinar normas sobre el control, precios y relaciones contractuales de dichos combustibles, temáticas que involucran aspectos cuyo cumplimiento posibilita establecer el ingreso al productor

⁶⁵ “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 [...]”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

para “Grandes Consumidores Individuales No Intermediarios de ACPM”⁶⁶, en los términos del artículo 14 de la Ley 681 de 2001⁶⁷.

Además, como consecuencia de la inobservancia de la norma demandada, se previó expresamente la aplicación de las disposiciones que en materia sancionatoria establecen las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989, normativa que, como se indicó, fijó los elementos estructurales de la potestad sancionatoria en el servicio público distribución de CLDP y, en particular, la descripción de la conducta que da lugar a la sanción. Tal elemento se concreta en el nivel reglamentario con base en el concepto jurídico parcialmente indeterminado (*funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP*) y algunos de los elementos previstos por el legislador para completar su contenido (*control, precios y relaciones contractuales, entre otros*).

Lo anterior permite concluir 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 para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inherentes en materia sancionatoria, pues la potestad reglamentaria fue ejercida con sustento en la ley, habiéndose hecho uso de un concepto parcialmente indeterminado que sirve de fundamento para describir la conducta objeto de sanción.

En ese sentido, se trata de una obligación que se predica de normas sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP y cuya infracción comporta, en los términos del inciso 4 de esa disposición, que procedan las sanciones contempladas en la Ley 26 de 1989.

Por lo expuesto, el cargo contra el inciso 4 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.73 *ibidem* se despachará desfavorablemente, pues frente a la conducta a la que este se refiere existe un marco normativo legal en materia del servicio público de distribución de

⁶⁶ 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, que se debe remitir al Ministerio de Minas y Energía. // Entre las definiciones del artículo 1 del Decreto 2988 de 2003 –*compilado en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015*–, se establece que, a efectos de aplicar el artículo 14 de la Ley 681 de 2001, se considera “*Gran Consumidor Individual No Intermediario de ACPM*” a aquel que tiene un consumo propio de ACPM, nacional o importado, igual o superior a 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.

⁶⁷ “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”.



CLDP en el que se regula mínimamente el elemento estructural de la descripción de la conducta a sancionar, exigido en el derecho administrativo sancionatorio.

2.4. Artículos 2.2.1.1.2.2.3.96. (inciso 1 del párrafo 3) y 2.2.1.1.2.2.3.99 (párrafo)

| Norma compilatoria (D.1073/15) | Norma compilada (D.4299/05) |
|---|--|
| <p>Artículo 2.2.1.1.2.2.3.96. Margen del distribuidor mayorista. [...]</p> <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> | <p>Artículo 27. Margen del distribuidor mayorista. Modificado por el D.1717/08. [...]</p> <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) |
|---|--|
| <p>Artículo 2.2.1.1.2.2.3.99. Suministro, costo y custodia de la Guía Única de Transporte. [...]</p> <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> | <p>Artículo 30. Modificado por el D.1717/08. Suministro, costo y custodia de la Guía Única de Transporte. [...]</p> <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> |

El actor alegó que las normas demandadas se fundaron en normas que no previeron la conducta que da lugar a la sanción (*la Ley 812 de 2003*).

Los artículos 2.2.1.1.2.2.3.96. (inciso 2 del párrafo 3) y 2.2.1.1.2.2.3.99. (párrafo) del Decreto 1073 de 2015 compilaron el párrafo 3 del artículo 27 – *modificado por el Decreto 1717 de 2008*– y el párrafo del artículo 30 del Decreto 4299 de 2005, normativa en la que se indicó que se reglamentaron el Decreto 1056 de 1953 y las Leyes 39 de 1987, 26 de 1989 y 812 de 2003⁶⁸.

⁶⁸ “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 y las Leyes 39 de 1987, 26 de 1989 y 812 de 2003 [...]”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

Del contenido de las normas demandadas, se observa que:

- El **artículo 2.2.1.1.2.2.3.96.**, que debe leerse en conjunto con el artículo 2.2.1.1.2.2.3.95.⁶⁹, previó la obligación de los distribuidores mayoristas de garantizar una capacidad mínima de almacenamiento⁷⁰, en el plazo establecido en el parágrafo 3 del artículo 2.2.1.1.6.126. 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 y desarrolla en el plano reglamentario los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989, que establecen, en el marco de los elementos generales propios de la materia, que el gobierno podrá determinar normas sobre la medida, control y márgenes de comercialización de esos combustibles, aspectos que guardan relación temática con dicha obligación.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas asociadas al concepto jurídico parcialmente indeterminado del *“funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP”*, cuya infracción acarrea, en los términos del inciso 1 del parágrafo 3 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.96., una sanción de multa prevista en el supuesto artículo 2.2.1.1.6.134 del Decreto 1073 de 2015.

En virtud de lo expuesto, el cargo frente al inciso 1 del parágrafo 3 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.96. del Decreto 1073 de 2015 se despachará desfavorablemente, pues existe un marco normativo legal en materia de distribución de CLDP en el que sí se regulan dentro de los elementos generales del derecho administrativo sancionatorio, las temáticas a las que corresponde la conducta establecida en esa norma.

- 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 de suministrar la *“Guía Única de Transporte”*⁷¹, y de remitir un informe

⁶⁹ El artículo 2.2.1.1.2.2.3.95. del Decreto 1073 de 2015 establece que *“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”*.

⁷⁰ 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 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 de ese decreto.

⁷¹ Según el artículo 2.2.1.1.2.2.3.97. del Decreto 1073 de 2015, La Guía Única de Transporte es un documento caracterizado así: Papel marca de agua de 8,5 x 7 pulgadas, de fondo bicolor fugitivo azul, numeración consecutiva en tinta trireactiva 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.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

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, que la reglamentación⁷² autoriza para el efecto, y desarrolla en el nivel reglamentario los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 y 3 de la Ley 26 de 1989 que establecen que el Gobierno Nacional puede determinar normas sobre el control y condiciones de seguridad⁷³ de esos combustibles.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas asociadas al concepto jurídico indeterminado del “*funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP*”, cuya infracción justifica la procedencia de la sanción establecida en las normas de la sección pertinente y que se ubica en el mismo título del Decreto 1073 de 2015 en el que se inserta el artículo 2.2.1.1.2.2.3.99.

Lo anterior permite concluir que, frente a la obligación contenida en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.99. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inherentes en materia sancionatoria, pues la potestad reglamentaria fue ejercida con sustento en la ley, con el uso de un concepto jurídico parcialmente indeterminado que sirve de fundamento para describir la conducta objeto de sanción.

Por lo expuesto, el cargo contra el artículo 2.2.1.1.2.2.3.99. (párrafo) del Decreto 1073 de 2015 se desestimará, pues frente a la conducta a la que se refiere existe un marco normativo legal general en materia del servicio público de distribución de CLDP en el que se regula mínimamente el elemento estructural de la descripción de la conducta a sancionar, exigido en el derecho administrativo sancionatorio.

2.5. Artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. (numerales 4 y 5)

| Norma compilatoria (D.1073/15) | Norma compilada (D.1980/03) |
|--|--|
| Artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. Responsabilidades y obligaciones de la cooperativa calificada como tercero en el Departamento de La Guajira. [...] | Artículo 5. Responsabilidades y obligaciones de la cooperativa calificada como tercero. [...] |
| 4. Las estaciones de servicio que distribuyan combustibles en los municipios | 4. Las estaciones de servicio que distribuyan combustibles en los municipios y corregimientos ubicados en Zonas de |

⁷² 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.

⁷³ De acuerdo con el párrafo 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.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

| | |
|---|--|
| <p>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>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.</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 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.</p> |
|---|--|

El demandante alegó que los numerales demandados se fundaron en normas que no previeron la conducta que da lugar a la sanción (*la Ley 681 de 2001*).

Los numerales 4 y 5 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015 compilaron el artículo 5 del Decreto 1980 de 2003, en el que se anunció como normas que se reglamentaban⁷⁴, las Leyes 6 de 1971⁷⁵, 7 de 1991 y 681 de 2001.

El artículo 1 de la Ley 681 de 2001 modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, modificado a su turno por otras normas posteriores⁷⁶, normativa en la que se

⁷⁴ “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 [...]”.

⁷⁵ Esta norma fue derogada por la Ley 1609 de 2013.

⁷⁶ 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



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

regularon algunos aspectos de la distribución de CLDP en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, lo que muestra la conexión temática y la 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.

Pese a que el artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015 compila 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.

- El **numeral 4** del artículo demandado estableció la obligación para las EDS que distribuyan combustibles en los municipios y corregimientos ubicados en zonas de frontera 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 anterior, con discriminación de productos, cantidad en galones y precios.

Esa obligación que se exige respecto de toda EDS desarrolla en el plano reglamentario los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989 que prevén que el Gobierno Nacional puede determinar normas sobre la medida, control y precios de esos combustibles 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, garantizando su entrega directa en cada EDS y en los vehículos del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, según los cupos asignados, todo lo cual guarda relación temática con dicha obligación.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas asociadas al concepto jurídico indeterminado del *“funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP”*, cuya infracción justifica la procedencia de las sanciones

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”*.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

establecidas en las normas de la sección pertinente y que se ubica en el mismo Título del Decreto 1073 de 2015 en el que se inserta el artículo 2.2.1.1.2.2.6.6.

Lo anterior permite concluir 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 para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inherentes en materia sancionatoria, pues la potestad reglamentaria fue ejercida con sustento en la ley, en el marco de un concepto jurídico parcialmente indeterminado que sirve de fundamento para describir la conducta objeto de sanción.

- El **numeral 5** determinó la obligación para las plantas de abastecimiento legalmente establecidas, localizadas en el área de influencia, que surtan las estaciones referidas en el numeral 4, de llevar un registro 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, que se exige frente a algunos agentes de la cadena de distribución de CLDP que operen a través de plantas de abastecimiento⁷⁷, desarrolla en el nivel reglamentario los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989 que establecen que el Gobierno Nacional puede determinar normas sobre la medida, control y precios de esos combustibles y, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, propende porque la autoridad los distribuya de manera planificada.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas asociadas al concepto jurídico indeterminado del *“funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP”*, cuya infracción justifica la procedencia de las sanciones establecidas en la sección pertinente y 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.

Lo anterior permite concluir 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 para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inherentes en materia sancionatoria, pues la potestad reglamentaria fue ejercida con sustento en la ley, en

⁷⁷ Entre las definiciones del artículo 4 del Decreto 4299 de 2005 –*compilado y numerado 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. Tal 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.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Transporte y otros
 Referencia: Nulidad simple (CPACA)

el marco de un concepto jurídico parcialmente indeterminado que sirve de fundamento para describir la conducta objeto de sanción.

En virtud de lo expuesto, el cargo contra los numerales 4 y 5 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.6. del Decreto 1073 de 2015 se despachará desfavorablemente, pues frente a las conductas a las que estos se refieren existe un marco normativo legal en materia del servicio público de distribución de CLDP en el que se regula mínimamente la descripción de las conductas a sancionar.

2.6. Artículos 2.2.1.1.2.2.6.11. (inciso 3 e inciso 1 del párrafo), 2.2.1.1.2.2.6.13. (inciso 8) y 2.2.1.1.2.2.6.15. (incisos 6 y 11)

| 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. [...]</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 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. [...]</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. 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. [...]</p> <p>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</p> | <p>Artículo 8. Transporte de combustibles. [...]</p> <p>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</p> |



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Transporte y otros
 Referencia: Nulidad simple (CPACA)

| | |
|---|--|
| sección relativa a las sanciones del presente Título. [...] | Capítulo XII del Decreto 4299 de 2005 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o 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 lo 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 lo 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> |

El actor alegó que los artículos demandados se fundaron en normas que no previeron la conducta que da lugar a la sanción (*Ley 681 de 2001*).



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

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 compilaron los artículos 6, 8 y 10 del Decreto 386 de 2007, normativa en la que se enunció como norma reglamentada la Ley 681 de 2001⁷⁸.

- Del artículo **2.2.1.1.2.2.6.11.**, que debe leerse con los artículos 2.2.1.1.2.2.6.9. y 2.2.1.1.2.2.6.10. del Decreto 1073 de 2015⁷⁹, se deduce, por una parte, que el derecho que tienen las EDS de los municipios de frontera de solicitar ante el Ministerio de Minas y Energía⁸⁰ una asignación general de un volumen máximo y periódico de combustibles con beneficios tributarios–, se suspende temporalmente *“por lo menos durante las 2 siguientes asignaciones generales”* cuando aquellas pierden el derecho a seguir operando por la comisión de una conducta penal imputable a su propietario y/o administrador; y, de otro lado, que el cupo asignado o fijado para las EDS o los grandes consumidores lo debe cancelar dicho ministerio cuando el organismo de certificación les retire el *“certificado de conformidad”*.

La competencia para la fijación de volúmenes de combustibles que, de acuerdo con esta Corporación⁸¹, 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 del Ministerio de Minas y Energía, sobre la medida y control de combustibles, en los términos del artículo 19 de la Ley 191 de 1995⁸², conjuntamente 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.

⁷⁸ *“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales [...] [y] las del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, la Ley 681 de 2001.”*

⁷⁹ Los artículos 2.2.1.1.2.2.6.9. y 2.2.1.1.2.2.6.10. del Decreto 1073 de 2015 fueron modificados recientemente por el Decreto 1135 de 1 de julio de 2022.

⁸⁰ 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 aquel 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 1 y 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, incluyera la actualización respectiva. Sobre el particular ver: Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 17 de septiembre de 2018. Expediente 11001-03-26-000-2005-00012-00 (29.523). C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁸¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 1 de junio de 2020. Radicado 11001-03-26-000-2006-00039-00 (33064). C.P. Martín Bermúdez Muñoz. La providencia versó sobre la modificación que hizo el artículo 1 de la Ley 681 de 2001 al artículo 19 de la 191 de 1995 y la norma reglamentaria entonces vigente –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 de dichos artículos hizo el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010.

⁸² Según el artículo 19 de la Ley 191 de 1995: **i)** El volumen máximo para distribuir combustibles 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, su importación, transporte, almacenamiento, distribución o venta y **ii)** 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



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

En relación con la pérdida del derecho de las EDS a seguir operando por la comisión de una conducta delictiva imputable a su propietario y/o administrador, si bien en el Código Penal –*al que remite el inciso 3 demandado del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11. del Decreto 1073 de 2015*–, las conductas constitutivas de delitos cumplen con el requisito de tipicidad, al encontrarse descritas por el legislador, ello no permite deducir que cualquiera de ellas se relaciona con la distribución de CLDP.

Una interpretación descontextualizada llevaría a aplicar las sanciones a que se refiere el inciso 3 demandado del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11. del Decreto 1073 de 2015 cuando un propietario y/o administrador de la EDS incurra en cualquier conducta delictiva, alcance que desbordaría la finalidad de la norma reglamentaria, la cual se enmarca primordialmente en el artículo 19 de la Ley 191 de 1995 –*que propende por mejorar la logística para la distribución y fortalecer los controles en el suministro de CLDP en las diferentes zonas de frontera*–, disposición cuyo contenido está directamente relacionado con el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP a que se refieren las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989, en el contexto específico de los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera.

Así, no le asiste razón al actor cuando afirma que en la ley no están previstas las conductas objeto de sanción, pues, contrario a ello, la remisión que hace el inciso 3 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11. del Decreto 1073 de 2015 al Código Penal, permite considerar satisfecho el requisito de que la conducta sancionable se encuentre descrita en la ley, con base en un concepto jurídico parcialmente indeterminado (*el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP*), siempre y cuando se trate de conductas delictivas relacionadas con dicho servicio público.

En ese sentido, existe una interpretación concordante con el ordenamiento jurídico entre las conductas objeto de las sanciones a que se refiere el inciso 3 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11. y el mejoramiento de la logística para distribución y el fortalecimiento de los controles en el suministro de CLDP en las zonas de frontera, interpretación a cuyo amparo dichas conductas deben estar circunscritas a los delitos penales que incidan directamente en el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, como lo son, principalmente⁸³, los que incluye el Capítulo

del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, deben ser concordantes con los cupos asignados a esos destinatarios.

⁸³ Los artículos 327A a 327E del Capítulo VI incluyen los delitos de “Apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan”, “Apoderamiento o alteración de sistemas de identificación”, “Receptación” y “Destinación ilegal de combustibles”. También se



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

VI “*Del apoderamiento de los hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan y otras disposiciones*”, correspondiente al Título X “*Delitos contra el orden económico social*”, del Código Penal.

Ahora, en relación con la cancelación del cupo asignado o fijado para las EDS o los grandes consumidores, esa sanción procedía frente a la infracción del deber que se hallaba contenido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.10. del Decreto 1073 de 2015, de acuerdo con el cual la asignación de volúmenes máximos exigía que, previamente, las EDS de los municipios fronterizos entregaran al Ministerio de Minas y Energía una certificación de conformidad⁸⁴ expedida con no más de 4 meses de antelación por el organismo de certificación acreditado o el que determinara la Superintendencia de Industria y Comercio, *so pena* de que no se las tuviera en cuenta en el establecimiento de dichos volúmenes.

Con la modificación⁸⁵ del referido artículo 2.2.1.1.2.2.6.10. ese deber desapareció del orden jurídico, por lo que, salvo que se trate de EDS de nuevos municipios fronterizos⁸⁶, la sanción prevista en el párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11. no tiene aparejada en la actualidad una infracción a una conducta, lo cual no impide que la Sala se pronuncie sobre el cargo, en la medida en que, para el momento de la interposición de la demanda, la reglamentación sí preveía esa conducta.

Pues bien, el fin del certificado de conformidad⁸⁷, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.2.3.91. del Decreto 1073 de 2015, es acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en el reglamento técnico emitido por la autoridad competente, razón por la cual, para los efectos de la asignación de volúmenes máximos, incumplirlos podía conllevar el retiro de ese certificado, circunstancia que, a su turno, implicaba la cancelación del cupo asignado a las EDS o a los grandes

encuentra el artículo 356 que consagra el delito de “*Daño en obras o elementos de los servicios de comunicaciones, energía y combustibles*”, el que, igualmente, incide en la distribución de CLDP.

⁸⁴ El artículo 2.2.1.1.2.2.6.10. del Decreto 1073 de 2015 hacía referencia al “*certificado de conformidad de que trata el numeral 8 del artículo 2.2.1.1.2.2.3.91*”. Sin perjuicio de lo anterior, es en verdad 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 mecanográfico en la reproducción de la norma compilada, pues el numeral 8 del artículo 22 sí aludió al certificado de conformidad.

⁸⁵ El artículo 3 del Decreto 1135 de 2022 modificó el artículo 2.2.1.1.2.2.6.10. del Decreto 1073/2015.

⁸⁶ Situación reglamentada en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.12. del Decreto 1073 de 2015.

⁸⁷ Aunque el artículo 4 del Decreto 4299 de 2005 había definido el certificado de conformidad, ello no fue compilado en el Decreto 1073 de 2005; empero, 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 “*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*”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

consumidores. En ese sentido, si contar con un certificado de conformidad constituía una condición indispensable para la asignación de los volúmenes máximos, el retiro de aquel implicaba la cancelación del cupo que hubiera sido asignado.

En el fondo y para lo que resulta de interés para el presente cargo, lo que se sancionaba con la cancelación del cupo asignado era el incumplimiento sobreviniente por parte de las EDS o los grandes consumidores de los requisitos contenidos en el reglamento técnico emitido por la autoridad competente, mientras que la emisión del certificado de conformidad permitía acreditar dicho cumplimiento, siempre que ese documento estuviera vigente⁸⁸.

La obligación de cumplir con los requisitos en el reglamento técnico desarrolla en el frente reglamentario los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989, que establecen que el Gobierno Nacional puede determinar normas sobre calidad⁸⁹ y condiciones de seguridad⁹⁰ en la distribución de CLDP, aspectos que guardan relación temática con esa obligación.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas asociadas al concepto jurídico indeterminado del *“funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP”*, cuya infracción justifica la procedencia de las sanciones establecidas en la sección pertinente y que se ubican en el mismo Título del Decreto 1073 de 2015 en el que se inserta el artículo 2.2.1.1.2.2.6.11.

- El artículo **2.2.1.1.2.2.6.13.** se refiere a distintas obligaciones de quienes transportan combustibles en zonas de frontera, como: **i)** la presentación de la documentación exigida para la autorización y registro de combustibles

⁸⁸ Se observa que: **i)** 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; **ii)** 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, fijaron, el primero, la obligación del interesado en ser distribuidor minorista de CLDP en el territorio colombiano, a través de una EDS, de obtener un certificado de conformidad, y, el segundo, la obligación de los distribuidores minoristas, a través de EDS, de obtenerlo y mantenerlo vigente; y **iii)** 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 debe obtener y mantener vigente el certificado de conformidad.

⁸⁹ El artículo 2.2.1.1.2.2.3.79. del Decreto 1073 de 2015 prevé que los CLDP que se importen al territorio nacional deben contar con un certificado de conformidad expedido por un organismo acreditado, sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

⁹⁰ El artículo 2.2.1.1.2.2.3.81. del Decreto 1073 de 2015 prevé que, para la obtención de la autorización del Ministerio de Minas y Energía para el ejercicio del almacenamiento de CLDP, el interesado debe contar, entre otros, con un certificado de conformidad respecto de la planta de abastecimiento sobre la cual versa la solicitud. Lo propio sucede con los artículos 2.2.1.1.2.2.3.83. y 2.2.1.1.2.2.3.90. *ibidem* frente al ejercicio de las actividades de distribución mayorista y minorista de CLDP y 2.2.1.1.2.2.3.93. *ibidem* frente al recibo, almacenamiento y consumo de CLDP para el gran consumidor con instalación fija y el gran consumidor temporal con instalación.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

transportados entre las instalaciones de los agentes que distribuyan combustibles exentos en zonas de frontera; **ii)** las consagradas en la Subsección de “*Distribución de CLDP*”⁹¹; y **iii)** las del Decreto 1079 de 2015⁹²; y **iv)** las previstas en las autorizaciones y/o cesiones suscritas entre el Ministerio de Minas y Energía y los distribuidores mayoristas y minoristas y/o terceros, transporte que estos pueden contratar o efectuar con sus propios carrotanques.

Estas obligaciones desarrollan en el nivel reglamentario los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989, que prevén que el Gobierno Nacional puede determinar normas sobre la medida, control y relaciones contractuales de esos combustibles 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, garantizando su entrega directa en cada EDS y en los vehículos del comercializador industrial e instalaciones que estos atienden, en concordancia con los cupos asignados, aspectos que guardan relación temática con esas obligaciones.

Como consecuencia, se trata de conductas exigibles en normas asociadas al concepto jurídico indeterminado del “*funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP*”, cuya infracción, en los términos del inciso 8 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.13. del Decreto 1073 de 2015, justifica la procedencia de las sanciones establecidas en la sección pertinente y que se ubica en el mismo Título del Decreto 1073 de 2015 en el que se inserta el artículo 2.2.1.1.2.2.6.13.

Lo anterior permite concluir que, frente a las obligaciones contenidas en el inciso 8 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.13. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inherentes en materia sancionatoria, pues la potestad reglamentaria fue ejercida con sustento en la ley, con base en un concepto jurídico parcialmente indeterminado que sirve de fundamento para describir las conductas objeto de sanción.

- Frente al artículo **2.2.1.1.2.2.6.15.**, el inciso 6 estableció que las EDS y los grandes consumidores ubicados en Zonas de Frontera informarán, por medio del Sistema

⁹¹ 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.

⁹² De acuerdo con el inciso 4 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.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles⁹³ -SICOM-, el volumen de combustibles adquiridos y la relación de las ventas efectuadas en el mes anterior y el inciso 11 previó 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 combustible que allí se distribuya e informarlo mensualmente a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía o a la entidad competente, y a la DIAN.

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 referidos a combustibles adquiridos y ventas efectuadas, el inciso 6 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. debe leerse en conjunto con las normas que crearon y modificaron dicho sistema, como las leyes cuatrienales del Plan Nacional de Desarrollo.

En ese contexto, 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 los agentes que hicieran parte de la cadena de distribución de CLDP, según los procedimientos y términos fijados por el Ministerio de Minas y Energía.

Así, el inciso 6 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 se considera desacertado el cuestionamiento según el cual la Ley 681 de 2001 omitió prever la conducta que da lugar a la aplicación de la sanción⁹⁴, dado

⁹³ El SICOM fue creado por el artículo 61 de la Ley 1151 de 2007, modificado por los artículos 100 de la Ley 1451 de 2011 y 210 de la Ley 1753 de 2015.

⁹⁴ La versión del artículo compilado remitía al Decreto 4299 de 2005, mientras que el artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015 remite a la sección de las sanciones del título en el que ese artículo se incorpora. 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 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 en los artículos 2.2.1.2.4.7. a 2.2.1.2.4.12. del Decreto 1073 de 2015–. Aunque en la misma Sección se incluye al artículo 37 del Decreto 1348 de 1961 –compilado en el artículo 2.2.1.2.4.13 del Decreto



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

que las directrices generales que fundamentan el inciso 6 demandado del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. no deben limitarse al artículo 1 de dicha ley, sino que también comprenden al referido artículo 61 de la Ley 1151 de 2007 y con este las disposiciones de las Leyes 37 de 1989 y 26 de 1989, pues el legislador reguló las obligaciones frente a un específico sistema de información vinculado a los agentes pertenecientes a la cadena del servicio público de distribución de CLDP.

Lo anterior permite deducir que, frente a la obligación contenida en el inciso 6 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inherentes en materia sancionatoria, pues la potestad reglamentaria fue ejercida con sustento en la ley, con base en un concepto jurídico indeterminado que sirve de fundamento para describir la conducta objeto de sanción.

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 y de informarlo mensualmente a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía o a la entidad competente, y a la DIAN, se 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 del artículo 191 de la Ley 191 de 1995–* comprende las actividades de importación, transporte, almacenamiento y distribución de dichos combustibles por parte del Ministerio de Minas y Energía en los municipios de zonas de frontera.

La obligación a la cual alude el inciso 11 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015, exigida respecto de uno de los agentes de la cadena de distribución de CLDP (*los almacenadores*⁹⁵), desarrolla en el nivel reglamentario los artículos 8

1073 de 2015–, es claro, por su cronología, que se trata de una norma que no constituye un desarrollo de la Ley 26 de 1989. 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, pues las normas que reglamentó *– artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015–* se declararon inexecutable por la Corte Constitucional, en la sentencia C-008 del 7 de marzo de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁹⁵ En sentencia de la Sección Primera de 30 de julio de 2020, en el expediente 25000-23-41-000-2018-00448-01, con ponencia del consejero Roberto Augusto Serrato Valdés, se señaló que *“La anterior regulación (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. Mientras que*



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989, que prevén que el Gobierno Nacional puede determinar normas sobre la medida, el control y precio de esos combustibles y, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 191 de 1995⁹⁶, propende porque la autoridad pública los distribuya de manera planificada, bien sea importando combustible del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles nacionales, aspectos que guardan relación temática con esa obligación.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas asociadas al concepto jurídico indeterminado del *“funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP”*, cuya infracción justifica la procedencia de las sanciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

Lo anterior permite concluir que, frente a la obligación prevista en el inciso 11 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inherentes en materia sancionatoria, pues la potestad reglamentaria fue ejercida con sustento en la ley, con base en un concepto jurídico parcialmente indeterminado que sirve de fundamento para describir la conducta objeto de sanción.

Por lo expuesto, el presente cargo se desestimaré, pues existe un marco normativo legal en materia de distribución de CLDP en el que se regulan dentro de los elementos generales del derecho sancionatorio, las temáticas relacionadas con las infracciones a las conductas establecidas en el inciso 1 del párrafo e inciso 3 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.11, el inciso 8 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.13. y los incisos 6 y 11 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.15. del Decreto 1073 de 2015.

2.7. Artículo 2.2.1.2.2.21.

| Norma compilatoria (D.1073/15) | Norma compilada (D.1505/02) |
|---|---|
| Artículo 2.2.1.2.2.21. Reporte de ventas de combustible exento. [...]. | 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, | 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, |

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 EDS. Ambas categorías comparten la misma naturaleza, pero varían en sus medios y usuarios”.

⁹⁶ 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.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

| | |
|---|--|
| 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. | 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. |
|---|--|

El actor alegó que el artículo demandado se fundó en normas que no previeron la conducta que da lugar a la sanción (*artículos 2, 3, 4 y 8 de la Ley 681 de 2001*).

El párrafo 2 del artículo 2.2.1.2.2.21. del Decreto 1073 de 2015 compiló el párrafo 2 del artículo 14 del Decreto 1505 de 2002⁹⁷, modificado por el Decreto 4335 de 2004, normativa en cuyo epígrafe⁹⁸ fueron enunciadas, como normas que se reglamentaban, los artículos de la Ley 681 de 2001 que referenció el actor.

El artículo 2.2.1.2.2.21., que debe leerse con el artículo 2.2.1.2.2.2.⁹⁹, establece a la obligación de los distribuidores mayoristas de CLDP, de informar a la Unidad de Planeación Minero-Energética -UPME-, dentro de los 10 primeros días hábiles siguientes a la terminación del mes, discriminando por cada beneficiario, la fecha y el volumen en galones de diésel marino vendido en actividades de pesca y cabotaje.

Esa obligación exigida respecto de uno de los agentes de la cadena de distribución de CLDP desarrolla los artículos 8 de la Ley 39 de 1987 y 1 de la Ley 26 de 1989, que prevén que el Gobierno Nacional puede determinar normas sobre el control, medida y relaciones contractuales de esos combustibles y su cumplimiento posibilita, en los términos del artículo 2 de la Ley 681 de 2001¹⁰⁰, que la autoridad

⁹⁷ “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”.

⁹⁸ “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 2, 3, 4 y 8 de la ley 681 de 2001 [...]”.

⁹⁹ El artículo 2.2.1.2.2.2. del Decreto 1073 de 2015 estableció 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. También pueden beneficiarse de esos cupos las naves de bandera extranjera con permiso vigente de operación en aguas colombianas, que se encuentren afiliados a una empresa nacional y que desembarquen producto en puertos colombianos.

¹⁰⁰ “Artículo 2. Modifícase el párrafo del artículo 58 de la Ley 223 de 1995 de la siguiente manera: [...] Párrafo 1. Para todos los efectos de la presente ley se entiende por ACPM, el aceite combustible para motor, el diésel marino o fluvial, el marino diésel, el gas oil, intersol, diesel número 2, electrocombustible o cualquier destilado medio y/o aceites vinculantes, que por sus propiedades fisicoquímicas 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



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

competente establezca cupos 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, previstas en el Decreto 1874 de 1979, aspectos que guardan relación temática con dicha obligación.

Como consecuencia, se trata de una conducta exigible en normas asociadas al concepto jurídico indeterminado del “*funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP*”, cuya infracción justifica la procedencia de la sanción establecida en las normas de la sección pertinente y que se ubica en el mismo título del Decreto 1073 de 2015 en el que se inserta el artículo 2.2.1.2.2.21.

Lo anterior permite concluir que, frente a la obligación contenida en el artículo 2.2.1.2.2.21. del Decreto 1073 de 2015, se satisfacen los requisitos para la observancia del principio de legalidad y de los que le son inmanentes en materia sancionatoria, pues la potestad reglamentaria fue ejercida con sustento en la ley, con base en un concepto jurídico parcialmente indeterminado que sirve de fundamento para describir la conducta objeto de sanción.

En virtud de lo expuesto, el presente cargo se despachará desfavorablemente, dado que existe un marco normativo legal en materia de distribución de CLDP en el que sí se regulan, dentro de los elementos generales del derecho sancionatorio, las temáticas a las que corresponde la infracción a la conducta establecida en el párrafo 2 del artículo 2.2.1.2.2.21. del Decreto 1073 de 2015.

2.8. 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.

El actor alegó que, frente a los artículos demandados, en la Constitución no se previó la sanción, la conducta que da lugar a ella, el procedimiento aplicable, ni el régimen aplicable para el caso de Ecopetrol.

Las normas demandadas no constituyen reglamentos que desarrollen normas de la Constitución Política, razón por la cual el argumento del actor no puede tener ningún asidero jurídico. En efecto, según se ha podido observar en el análisis de las normas reglamentarias, su fundamento directo es del orden legal –*que no constitucional*–, pero dado que el actor no cuestiona la inexistencia de fundamento legal, la Sala no

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 [...].”



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Transporte y otros
 Referencia: Nulidad simple (CPACA)

irá más allá de los límites de dicho cargo. Lo anterior es suficiente para descartar el cargo frente a los 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.

2.9. 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.

| Norma compilatoria (D.1073/15) | Norma compilada (D.1605/02) |
|---|---|
| <p>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 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>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 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,</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</p> |



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
 Actor: William Esteban Gómez Molina
 Demandado: Ministerio de Transporte y otros
 Referencia: Nulidad simple (CPACA)

| | |
|--|--|
| adicionen o reglamenten, en lo que se refiere al incumplimiento de normas urbanísticas en cada Distrito o Municipio. | reglamenten, en lo que se refiere al incumplimiento de normas urbanísticas en cada Distrito o Municipio. |
|--|--|

| Norma compilatoria (D.1073/15) | Norma compilada (D.1605/02) |
|---|--|
| 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 reglamenten, en lo que se refiere al incumplimiento de normas de protección ambiental. | 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 reglamenten, 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. |

Se alegó que los artículos demandados se fundaron en normas que no previeron la sanción (*artículo 2.2.2.6.1.1.6.1.*), la conducta que da lugar ella (*artículo 2.2.2.6.1.1.2.1.*), ni la autoridad competente para aplicarla (*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.*).

Los artículos demandados en este acápite compilaron los artículos 4, 12 y 14 a 17 del Decreto 1605 de 2002, normativa reglamentaria en cuyo epígrafe no se enunció ninguna norma legal como fundamento de la reglamentación.

Este cargo no puede admitir la lectura incompleta y aislada que pretende darle 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 legales. En ese sentido, no le asiste razón cuando afirma que las normas demandadas en este acápite solo tuvieron como fundamento para su expedición la potestad reglamentaria constitucional, sin aludir a ninguna norma con fuerza de ley.

Esa falta de alusión en el epígrafe del decreto contentivo de los artículos demandados a normas con fuerza de ley no deviene en una carencia de objeto a reglamentar, máxime si se recuerda que, en el derecho administrativo sancionador, la jurisprudencia ha admitido la existencia de ciertos requisitos mínimos para que,



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

en determinados contextos, proceda una aplicación flexible del principio de legalidad, como el uso de conceptos jurídicos indeterminados o de tipos en blanco.

Según lo expuesto, el cargo no fue debidamente razonado, pues se olvidó considerar el contenido de las normas con fuerza de ley a las que los artículos impugnados remiten. Así, se encuentra la Sala con un cargo cuyos fundamentos de derecho involucran contenidos apenas parciales, sin que hayan considerado ninguna integración de las normas aplicables en virtud de las referidas remisiones, lo que era necesario para poder cuestionar si las atribuciones legales establecían o no los elementos esenciales del derecho administrativo sancionatorio.

En suma, el presente cargo se despachará desfavorablemente, dado que no fue debidamente sustentado, como se indicó en precedencia.

2.10. Artículo 2.2.3.7.2.17.

En el acápite introductorio de la demanda, el actor incluyó al artículo 2.2.3.7.2.17 entre las normas demandadas que enunció, pero no formuló ningún cargo específico de ilegalidad contra aquel, por lo que la Sala se abstendrá de realizar un pronunciamiento de fondo.

2.11. Artículo 2.2.1.1.1.9. (inciso 10 del parágrafo 2)

| 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. [...] Parágrafo 2. 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. [...] | Artículo 23. Usos del petróleo crudo y/o sus mezclas. [...] Parágrafo 2. Modificado por el D.139/05. [...] 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. |

Se alegó que la norma demandada se fundó en normas que no previeron la sanción ni la conducta que da lugar a ella, ni la autoridad competente para aplicarla (*artículo 45 de la Ley 489 de 1998 y Ley 697 de 2001*).



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

Aunque se trata de un mismo cargo contra elementos interrelacionados: la inexistencia en el plano legal de las sanciones y conductas a que se refiere el inciso 10 demandado del párrafo 2 del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015, enseguida se expondrá cada elemento por separado para una mejor comprensión.

- Frente a la supuesta inexistencia de sanciones en el plano legal, el inciso demandado se refiere a la imposición de 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”*, decreto que tuvo como fundamento, entre otras, las Leyes 39 de 1987 y 26 de 1989.

En este punto se observa que los artículos 94 a 98, que reglamentaban las sanciones en el Decreto 283 de 1990, fueron derogados por el Decreto 4299 de 2005, normativa que reglamentó las sanciones de las mencionadas leyes en sus artículos 32 a 37, los cuales, a su turno, fueron compilados en los artículos 2.2.1.2.4.1. a 2.2.1.2.4.6. del Decreto 1073 de 2015¹⁰¹.

Así las cosas, no es cierto que las sanciones del inciso 10 demandado del párrafo 2 del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015 carezcan de un fundamento legal, puesto que este corresponde al régimen sancionatorio previsto en el artículo 3 de la Ley 26 de 1989, disposición que, como ya se ha visto previamente, frente a la violación de normas y órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, previó las sanciones de amonestación, multa de hasta 10 SMLMV, suspensión del servicio hasta por 10 días y cancelación de la licencia de funcionamiento.

- En lo que respecta a la supuesta inexistencia de conductas, en el plano legal, que son objeto de las sanciones atrás mencionadas, la Sala observa que, en el inciso demandado, se hizo depender la imposición de aquellas al hecho de que *“Las personas [...] 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”*.

¹⁰¹ Aunque el artículo 1 del Decreto 1172 de 2016, con fundamento en el artículo 25 de la Ley 1753 de 2015, modificó la Sección 4 *“Sanciones”*, contenida en el Capítulo II *“Aspectos Económicos”* del Título I, Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, aquel perdió fuerza ejecutoria una vez entró en vigor inexecutable que de los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015 declaró la sentencia C-008 del 7 de marzo de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015 los CLDP se definen como 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*).

En el caso de las mezclas a que se refiere el inciso demandado, es decir las que contengan crudos¹⁰² de calidad igual o inferior a 14 grados API, estas se enmarcan en el concepto de los CLDP, puesto que la presencia de dicho tipo de crudos solo significa que parte de la mezcla corresponde a hidrocarburos de un determinado peso ($\leq 14^\circ$ API), sin que por ese motivo el carácter líquido del combustible varíe, lo que no sucedería en el caso de otros combustibles gaseosos y sólidos.

En este punto cabe indicar que el Decreto 3683 de 2003 –*contentivo del artículo 23 compilado en el artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015, parcialmente objeto del presente cargo*–, tuvo como objeto “*reglamentar el uso racional y eficiente de la energía, de tal manera que se tenga la mayor eficiencia energética para asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad del mercado energético colombiano, la protección al consumidor y la promoción de fuentes no convencionales de energía, dentro del marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre medio ambiente y los recursos naturales renovables*”.

Dicho objeto es desarrollo de la Ley 697 de 2001, para cuya interpretación y aplicación, el legislador, al definir el uso eficiente de la energía, consideró su utilización, entre otros, durante cualquier actividad de producción, transformación, transporte, distribución y consumo de las diferentes formas de energía.

A su turno, no sobra volver a recordar que el artículo 1 de la Ley 26 de 1989 definió en el Gobierno Nacional la facultad de determinar una serie de aspectos asociados al servicio público de distribución de CLDP, teniendo presente que se trata de condiciones que “*influyen en la mejor prestación de ese servicio público*”.

¹⁰² “*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.*”



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

Si se interrelacionan ambas cosas, resulta claro que la finalidad en la que se enmarcó el decreto compilado, específicamente, la *mayor* eficiencia energética, constituye uno de los aspectos directamente asociados a la *mejor* prestación o funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP, razón por la cual es claro que la infracción de las normas que reglamentaron la Ley 697 de 2001 puede implicar a su turno la transgresión de normas sobre el funcionamiento de dicho servicio público, en los términos del artículo 3 de la Ley 26 de 1989.

Por lo demás, al actor le bastó considerar la referencia a unas sanciones que hizo el último inciso del párrafo del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015 para concluir que no existía ninguna conducta objeto de aquellas, lo cual evidencia una lectura parcializada e insuficiente del contenido de las normas del Decreto 3683 de 2003 que fueron compiladas por aquel. Lo anterior impide a esta Sala entrar a calificar cada uno de los deberes, obligaciones o prohibiciones contenidos en las normas reglamentarias de la Ley 697 de 2001, en función de su relación o no con el funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP.

Se advierte que cuando las conductas que son objeto de sanción corresponden a obligaciones, deberes o prohibiciones de orden reglamentario, cuya descripción está asociada a un concepto jurídico indeterminado fijado por el legislador, como en el *sub lite*, el cargo no puede simplemente fundarse en la inexistencia de la conducta en el plano legal, pues ello desconocería que la jurisprudencia constitucional ha admitido, entre las formas de estructuración de los elementos esenciales de la sanción, los conceptos jurídicos indeterminados y los tipos en blanco.

En tales casos, en particular, cuando el legislador haga uso de conceptos jurídicos indeterminados, es carga del demandante que pretenda la nulidad de las disposiciones reglamentarias, acreditar que estas no desarrollan ni están asociadas a dichos conceptos, de lo contrario, la sola afirmación de que en esos contextos el legislador no prevé ninguna conducta conduce a que el cargo no pueda prosperar.

De ese modo, el cargo contra el inciso 10 demandado del párrafo 2 del artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015 se despachará desfavorablemente.

2.12. Artículos 2.2.3.5.2.2.1.1. (literal f) y 2.2.3.5.2.2.1.4. (literal a)

| Norma compilatoria (D.1073/15) | Norma compilada (D.1873/96) |
|---|---|
| Artículo 2.2.3.5.2.2.1.1. Funciones del Consejo Nacional. [...] f) Adelantar las investigaciones y los procedimientos para imponer las sanciones | Artículo 2. Funciones del Consejo Nacional. [...] f) Adelantar las investigaciones y los procedimientos para imponer las sanciones |



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

| | |
|---|--|
| por las infracciones que se cometan contra las disposiciones de ética profesional, de conformidad con las normas previstas en este Decreto [...]. | por las infracciones que se cometan contra las disposiciones de ética profesional, de conformidad con las normas previstas en este Decreto [...] |
|---|--|

| Norma compilatoria (D.1073/15) | Norma compilada (D.1873/96) |
|---|--|
| Artículo 2.2.3.5.2.2.1.4. Funciones de los Consejos Seccionales. [...] 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 [...]. | Artículo 5. Funciones de los consejos seccionales. [...] 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 [...] |

El actor alegó que las normas se fundamentaron en disposiciones que no previeron la autoridad competente para aplicar la sanción.

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. compilaron los literales f) y a) de los artículos 2 y 5 del Decreto 1873 de 1996, normativa en cuyo epígrafe¹⁰³ se enunció como norma que se reglamentaba la Ley 51 de 1986.

Los artículos en comento reglamentaron la Ley 51 de 1986 y, cuando aluden a “*las sanciones por las infracciones que se cometan contra las disposiciones de ética profesional*”, hacen referencia a la potestad que le había sido otorgada al presidente de la República por el artículo 22 de la Ley 51 de 1986 para dictar un código de ética, lo cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional¹⁰⁴.

En ese contexto, cuando se expidió el Decreto compilatorio 1073 de 2015, los literales demandados carecían de fundamento legal, pues supeditaron el ejercicio de la potestad sancionatoria sobre la materia a unas normas que no podía expedir el presidente -*Código de Ética*-, por lo que le asiste razón al señor William Esteban Gómez Molina y, como consecuencia, se declarará la nulidad de 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.

3. Conclusión

Del análisis de la demanda, la Sala encontró que el segundo cargo estaba fundado, solo frente a 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, respecto de los cuales se declarará su nulidad.

¹⁰³ “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”.

¹⁰⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-012 del 19 de enero de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. “Declárase executable el artículo 22 de la ley 51 de 1986, salvo la siguiente expresión: “que elaborará el Gobierno Nacional”, que se declara inexecutable [...]”. Si bien se declaró inexecutable la potestad que se le había otorgado al presidente para dictar un código de ética, la competencia del Consejo Profesional Nacional de Ingenierías para sancionar se mantuvo incólume.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621)
Actor: William Esteban Gómez Molina
Demandado: Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Nulidad simple (CPACA)

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de 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, con fundamento en los cargos analizados en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: DENEGAR las pretensiones de la demanda en todo lo demás frente a los cargos analizados en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: ARCHIVAR el proceso de la referencia, una vez en firme esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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.



VF