



## CONSEJO DE ESTADO

### SAÑA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: William Zambrano Cetina

---

Bogotá D.C., veintidos (22) de agosto de dos mil trece (2013)

**Número de Radicación:** 11001-03-06-000-2013-00373-00

**Referencia:** Conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Ministerio de Minas y Energía y la Superintendencia de Industria y Comercio para iniciar la investigación administrativa sancionatoria contra la Empresa Petrobras Colombia Combustibles S.A. Estación de Servicio El Mochuelo de Bogotá.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pasa a resolver el conflicto negativo de competencias de la referencia, planteado por el apoderado del Edificio Tenerife Real, frente a la remisión hecha por el Ministerio de Minas y Energía de una solicitud de investigación sancionatoria a la Superintendencia de Industria y Comercio, contra la Estación de Servicio automotriz el Mochuelo.

#### I. ANTECEDENTES

Con base en la información relacionada por las partes, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

1. El 9 de noviembre de 2010, el Edificio Tenerife Real, por conducto de apoderado, presentó ante el Ministerio de Minas y Energía solicitud de investigación administrativa en contra de Petrobras Colombia Combustible S.A., Estación de Servicio El Mochuelo de la ciudad de Bogotá por *"no contar con el correspondiente permiso de vertimientos, no cumplir con las normas de almacenamiento y distribución de combustibles, ni con las estructuras de contención y prevención de derrames"* (fls.12 y 13).

2. El Ministerio de Minas y Energía el 24 de noviembre del mismo año, le contestó al apoderado del edificio Tenerife Real, que había iniciado una investigación administrativa con ocasión al incidente del 14 de abril de 2010, y que la misma concluyó que la sociedad Petrobras Colombia Combustible S.A. estación el

Mochuelo, cumplía con los requisitos y exigencias técnicas para su operación y por tanto, no había lugar a imponer ninguna sanción (fls.14 a 16).

3. El 2 de diciembre de 2010, el apoderado radica nuevamente solicitud ante el mencionado Ministerio, insistiendo en que la Estación no cuenta con el permiso de vertimientos; a lo que el Ministerio reiteró el 9 de diciembre del mismo año, que la investigación iniciada no concluyó con sanción y afirmó que la entidad competente en el tema de vertimientos era la Secretaría Distrital de Ambiente, quien inició investigación; por tanto no pueden investigar el mismo hecho (fls.17 a 20).

4. El Ministerio de Minas y Energía, frente a dos solicitudes más (19 y 26 de julio de 2012), hechas por el apoderado del Edificio Tenerife Real, ratificó que la Estación cumplía con todos los requisitos y condiciones de los decretos 1521 de 1998 y 4299 de 2005; adicionalmente, consideró que no era competente para iniciar la investigación solicitada, en virtud de que la ley 1480 de 2011 trasladó a la Superintendencia de Industria y Comercio el conocimiento de las quejas e incumplimientos en que puedan incurrir las estaciones de servicio automotriz (fls. 25 a 28).

5. Por su parte, el 25 de septiembre de 2012, la Superintendencia de Industria y Comercio, con ocasión de la solicitud de investigación contra la sociedad Petrobras; manifestó que los hechos denunciados no se enmarcaban dentro de las competencias reasignadas a ella mediante la ley 1480 de 2011, las cuales se limitan a asuntos relacionados con la protección al consumidor (fl.55)

6. El 14 de mayo de 2013, el Edificio Tenerife Real propuso por conducto de apoderado, conflicto negativo de competencias entre la Superintendencia de Industria y Comercio y el Ministerio de Minas y Energía, con el fin de que se determine la actividad competente para investigar las irregularidades que presenta la estación de servicio Petrobras El Mochuelo.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

El conflicto de la referencia permaneció fijado mediante edicto en la Secretaría de esta Corporación por el término de cinco (5) días, con el fin de que las entidades involucradas y demás personas con interés en el asunto presentaran sus alegatos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la ley 1437 de 2011.

### 1. Ministerio de Minas y Energía

Durante este término, el Ministerio de Minas y Energía, señaló:

1.1 Que ejerció la competencia para investigar a los agentes minoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo estaciones de servicio automotriz y fluvial, hasta el 3 de mayo de 2012, fecha en que entró en vigencia el régimen de transición del decreto ley 4130 de 2011, por el cual se reasignan unas funciones y se trasladan a la Superintendencia de Industria y Comercio.

1.2. Afirma que sus funciones son las asignadas en la Constitución y en la ley 489 de 1998, el decreto 070 de 2011, el decreto 0381 de 2012, y que de acuerdo con estas disposiciones el Ministerio sólo conserva y ejerce, frente a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, aquellas que no fueron reasignadas en el decreto ley 4130 de 2011, artículo 4, a la Superintendencia de Industria y Comercio; así las referidas a investigaciones administrativas sancionadoras para las estaciones de servicio automotriz son de competencia de dicha Superintendencia.

1.3. Manifiesta que mientras tuvo las funciones sancionatorias avocó la investigación contra la estación de servicio Petrobras el Mochuelo, las cuales concluyeron que no había lugar a la imposición de sanciones a dicha empresa (resoluciones 124244 de 27 de abril y 124373 de 13 de julio, ambas de 2010).

1.4. Concluye que dio respuesta a todas las solicitudes radicadas por el apoderado del Edificio Tenerife Real, menos la última radicada el 31 de octubre de 2012 (fls.50 a 54), dado que dichas peticiones se han presentado en vigencia del decreto ley 4130 de 2011, y por ello le corresponde atenderlas a la Superintendencia de Industria y Comercio e imponer las sanciones por incumplimiento de las normas vigentes sobre distribución de combustibles.

## **2. Superintendencia de Industria y Comercio**

La Superintendencia de Industria y Comercio, por su parte, afirma:

2.1. Para el caso de comercialización de combustibles debe entenderse que las funciones asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio por el decreto 4130 de 2011, la facultaron para vigilar a las estaciones de servicio en lo relacionado con la distribución de combustible al consumidor final o usuario, y no respecto de las demás obligaciones que tienen relación con las estaciones de servicio, que son de competencia del Ministerio de Minas y Energía.

2.2. Reitera, que cualquier otra obligación asociada a la actividad de distribución, aditivación, calidad y cantidad en la prestación del servicio de suministro de combustibles líquidos derivados del petróleo en la que no se pueda derivar una

afectación directa por parte de la estación de servicio al consumidor, no es de competencia de la Superintendencia.

2.3. Adujo que el artículo 32 del decreto 4299 de 2005 radicó en cabeza del Ministerio de Minas y Energía la competencia para sancionar y tomar medidas correctivas respecto de los agentes de cadena de distribución de combustibles líquidos que infrinjan las normas sobre el funcionamiento de los servicios públicos que prestan como la obtención de permisos ambientales.

2.4. Finaliza con que es el Ministerio de Minas y Energía el competente para conocer de la solicitud que generó el conflicto, pues se refiere a una presunta irregularidad respecto de las condiciones para obtener el permiso de funcionamiento y no sobre una infracción de las condiciones en que le es distribuido al consumidor final el combustible.

### **III. VINCULACIÓN DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE**

Dada la naturaleza de los hechos detallados, mediante auto para mejor proveer de 7 de junio de 2013<sup>1</sup>, la Sala ordenó la vinculación de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, la cual mediante oficio el 18 de junio de 2013, número 2013EE071510, suscrito por el Subdirector de Recurso Hídrico y del Suelo de la Secretaría Distrital de Ambiente (fls.98 a 100), afirma respecto del conflicto de la referencia:

1. Con ocasión de los hechos de abril de 2010 en la estación de servicio de Petrobras El Mochuelo, y con fundamento en la ley 1333 de 2009 por medio de la cual se estableció el procedimiento sancionatorio ambiental en Colombia, esa Secretaría inició mediante auto 005 de 7 de enero de 2011, proceso sancionatorio ambiental.

2. El proceso se promueve en contra de las sociedades Petrobras Colombia Combustibles S.A. e Inversiones Rumar S.A.; y actualmente se están surtiendo las etapas procesales, sin que a la fecha se haya impuesto sanción.

### **IV. CONSIDERACIONES**

Con fundamento en el artículo 39 de la ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala a determinar cuál es la entidad competente para iniciar la investigación

---

<sup>1</sup>Folios 93 y 94

sancionatoria por los hechos ocurridos en la Estación de Servicio de Petrobras Colombia Combustibles S.A. El Mochuelo. Para ello, se estudiarán (i) las competencias sancionatorias relacionadas con el cumplimiento de las norma técnicas y de seguridad de quienes realizan actividades de distribución y almacenamiento de combustibles líquidos. (ii) las competencias sancionatorias en caso de afectación de los derechos del consumidor por los distribuidores de combustibles; y (iii) las competencias sancionatorias en caso de afectación del medio ambiente.

En particular se analizará si con ocasión al traslado de funciones mediante el decreto ley 4130 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio asumió o no, la totalidad de las funciones sancionatorias del Ministerio de Minas y Energía respecto de los distribuidores de combustible líquido en estaciones de servicio automotriz.

Con base en todo lo anterior se resolverá el asunto planteado.

## **1. Facultades del Ministerio de Minas y Energía en relación con el servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo: verificación del cumplimiento de normas técnicas y de seguridad propias del sector.**

### **1.1 La normatividad aplicable**

Además de las funciones y competencias de reglamentación del Ministerio de Minas y Energía, respecto de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, la ley 39 de 1987, por la cual se dictan disposiciones sobre la distribución del petróleo y sus derivados, en su artículo 4º dispone:

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

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

Por otra parte, la ley 26 de 1989, mediante la cual se adiciona la ley 39 de 1987 y se dictan otras disposiciones sobre la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, prevé en sus artículos segundo y tercero:

*“ARTICULO SEGUNDO: 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 servicio y plantas de distribución en determinadas áreas urbanas o geográficas del país.*

**ARTICULO TERCERO: Los establecimientos de distribución que transgredan las normas sobre el funcionamiento de servicio público o las ordenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el particular, serán sancionadas por el mismo ministerio con: a) amonestación; b) multa de hasta diez (10) salarios mínimos mensuales; c) suspensión del servicio hasta por diez (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 solo admitirá el recurso de reposición conforme el decreto 01 de 1984, en la vía gubernativa”. (Se resalta)*

El decreto 4299 de 2005, por el cual se reglamenta el artículo 61 de la ley 812 de 2003 –en la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario- establece los requisitos, obligaciones y el régimen sancionatorio, aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, determinando el campo de aplicación del decreto en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 3o. AUTORIDAD DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA. Corresponde al Ministerio de Minas y Energía de conformidad con las normas vigentes, la regulación, control y vigilancia de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo, sin perjuicio de las competencias atribuidas o delegadas a otras autoridades” (se resalta)**

Los artículos 21 y 22 del mismo decreto disponen sobre las facultades del Ministerio de Minas en relación con el funcionamiento, entre otras, de los distribuidores de combustibles minoristas a través de estaciones de servicio:

*“artículo 21. Autorización. Toda persona natural o jurídica que se encuentre interesada en ejercer la actividad de distribuidor minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo en el territorio colombiano, a través de una estación de*

servicio (automotriz, de aviación, fluvial o marítima) o como comercializador industrial, **deberá obtener, previamente, autorización del Ministerio de Minas y Energía** o de la autoridad en quien este delegue, para lo cual deberá presentar los siguientes documentos: (...)

*"ARTÍCULO 22. Obligaciones de los distribuidores minoristas a través de estaciones de servicio. El distribuidor minorista a través de estaciones de servicio, tiene las siguientes obligaciones, según corresponda:*

- 1. Prestar la colaboración necesaria al Ministerio de Minas y Energía o a la autoridad en quien este delegue, para el cumplimiento de sus funciones.**
- 2. Mantener vigentes los permisos, licencias o autorizaciones expedidas por las alcaldías, las curadurías urbanas y las autoridades ambientales competentes, de acuerdo con el tipo de estación de servicio.**
3. Mantener vigente la póliza de responsabilidad civil extracontractual en los términos establecidos en el presente decreto.
- 4. Garantizar un suministro de carácter regular y estable a los consumidores finales con los que mantenga una relación mercantil vinculante, sea cual fuere la forma de la misma, salvo interrupción justificada del suministro.**
5. Mantener vigente el certificado de carencia de informes por narcotráfico expedido por la Dirección Nacional de Estupeficientes.
- 6. Atender y ejercer las acciones correctivas relacionadas con el debido mantenimiento, limpieza, presentación, preservación del medio ambiente y seguridad, en sus instalaciones, tanques, tuberías, equipos y demás accesorios, formuladas por las autoridades competentes, conservando las mejores condiciones para la prestación de un eficiente servicio al público.**
7. Mantener vigentes los certificados de calibración de las unidades de medida para la entrega de los combustibles líquidos derivados del petróleo, emitidos por un laboratorio de metrología acreditado.
8. Obtener y mantener vigente el certificado de conformidad de la estación de servicio que posea o utilice, expedido por un organismo de certificación acreditado, sobre el cumplimiento de los requisitos contemplados en el reglamento técnico emitido por la autoridad competente. Los certificados de conformidad se deberán renovar como mínimo cada tres (3) años y cada vez que se amplíe o modifique la instalación.
9. Abstenerse de vender combustible a otros distribuidores minoristas, salvo en el caso señalado en el artículo 40 del presente decreto para el caso de las estaciones de servicio automotriz.
10. Cuando se construyan, modifiquen y/o amplíen estaciones de servicio automotriz ubicadas en carreteras a cargo de la Nación, se deberá dar cumplimiento a los requisitos y procedimientos establecidos bien sea por el Ministerio de

*Transporte, el Instituto Nacional de Vías, Invías, el Instituto Nacional de Concesiones, Inco, o quien haga sus veces.*

*11. Abstenerse de adquirir combustibles simultáneamente de dos o más distribuidores mayoristas.*

*12. Distribuir los combustibles líquidos derivados del petróleo almacenados en las estaciones de servicio marítimas y fluviales solamente a buques o naves.*

*(...).*

*18. Abstenerse de realizar prácticas comerciales restrictivas o aquellas consideradas como competencia desleal, según lo previsto en la Leyes 155 de 1959 y 256 de 1996, el Decreto 2153 de 1992 y demás normas concordantes.*

***19. Cumplir con las normas establecidas sobre protección y preservación del medio ambiente.***

*20. Reportar al distribuidor mayorista al momento de la facturación, el o los municipios en los cuales se consumirán los combustibles entregados para el caso de las estaciones de servicio automotriz.” (se resalta)*

Como se observa, la prestación del servicio público de distribución de combustibles a través de estaciones de servicio conlleva diversidad de obligaciones, entre las que se destacan a efectos de esta consulta, las de tipo estrictamente técnico y de seguridad propias del sector; las de naturaleza ambiental y otras que tienen que ver con los derechos de los consumidores y la competencia. Como se verá a lo largo de este conflicto, dicho tipo de obligaciones generan diferentes relaciones con las autoridades competentes en cada una de tales materias.

Ahora bien, el mismo decreto 4299 de 2005, en sus artículos 32 y siguientes, consagra el régimen sancionatorio general para los agentes de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo que infrinjan las normas sobre el funcionamiento del respectivo servicio público:

*“ARTÍCULO 32. SANCIONES. Los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo que infrinjan el presente decreto y las demás normas sobre el funcionamiento de los servicios públicos que ejerzan dichos agentes, **estarán sujetos a la imposición de las siguientes sanciones por parte del Ministerio de Minas y Energía** o de la autoridad en quien este delegue, de conformidad con la naturaleza, efectos, modalidades y gravedad del hecho, así: Amonestación, multa, suspensión del servicio y cancelación de la autorización para ejercer la respectiva actividad.*



**ARTÍCULO 33. AMONESTACIÓN.** Consiste en el llamado de atención por escrito que se le formulará al infractor, con la advertencia de que una nueva falta le ocasionará la aplicación de una sanción de mayor grado. Esta sanción se impondrá cuando no se preste la colaboración necesaria para el cumplimiento de las funciones por parte del Ministerio de Minas y Energía o de la autoridad en quien este delegue.

**ARTÍCULO 34. MULTA.** Consiste en la obligación de pagar al Tesoro Nacional una suma, que en ningún caso podrá ser superior a diez (10) unidades de salario mínimo legal mensual vigente, por incumplimiento a las disposiciones referidas a seguridad y protección de instalaciones, personas y bienes, suministro de información, obtención de pólizas, prestación del servicio, normas de calidad y precios. Esta sanción será procedente en los siguientes casos: 1. Por no mantener vigentes los permisos, licencias o autorizaciones expedidas por las alcaldías, las curadurías urbanas y las autoridades ambientales competentes, así como la póliza de responsabilidad civil extracontractual, de conformidad con lo establecido en el presente decreto. 2. Cuando no se dé cumplimiento en materia de suministro de información, documentación y no se atiendan las recomendaciones de orden técnico formuladas por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad en quien este delegue. 3. Cuando no se mantengan vigentes los certificados de calibración de las unidades de medida para la entrega de combustibles. 4. Cuando no se entreguen los certificados de calidad y cantidad de los combustibles líquidos derivados del petróleo despachados. 5. Cuando no se disponga de la capacidad de almacenamiento comercial de conformidad con lo establecido en el presente decreto. 6. Por incurrir nuevamente en hechos respecto de los cuales se haya impuesto sanción de amonestación.

**ARTÍCULO 35. SUSPENSIÓN DEL SERVICIO.** Consiste en la sanción en virtud de la cual los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, no podrán ejercer sus actividades hasta por el término de diez (10) días, como consecuencia de la orden de suspensión del servicio. Esta sanción se impondrá en los siguientes casos: 1. Cuando no se pague la multa dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria de la resolución que la imponga. 2. Cuando no se dé cumplimiento a las exigencias del Ministerio de Minas y Energía o de la autoridad en quien este delegue, dentro del plazo estipulado. 3. Cuando no se suministre la guía única de transporte a cada uno de los agentes de la cadena autorizados, de conformidad con lo establecido en el presente decreto. 4. Cuando se suministre y/o reciba combustibles en carrotanques que no cumplan con los requisitos exigidos. 5. Por adelantar obras de construcción, ampliación o modificación, sin que el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad en quien este delegue, haya autorizado o verificado el cumplimiento de los requisitos para tales efectos. 6. Cuando no se cumplan las disposiciones en materia de obtención de los certificados de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los reglamentos técnicos.

7. Cuando dentro de los términos previstos en el presente decreto cualquier agente de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo que se encuentre operando, no tramite la autorización respectiva ante la entidad de regulación y/o vigilancia y control. 8. Por incurrir nuevamente en hechos respecto de los cuales ya se haya impuesto sanción de multa.

*ARTÍCULO 36. CANCELACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN Y CIERRE DEL ESTABLECIMIENTO. Es la sanción mediante la cual la entidad competente ordena la cancelación de la autorización para operar como agente de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, y como consecuencia de ello, el cierre definitivo del respectivo establecimiento. Esta sanción es procede en los siguientes casos: 1. Cuando se proceda contra expresa prohibición señalada en el presente reglamento y demás normas cuyo cumplimiento sea objeto de verificación por parte del Ministerio de Minas y Energía o de la autoridad en quien este delegue. 2. Cuando el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad en quien este delegue verifique que la documentación presentada por un solicitante para obtener la autorización para operar como agente de la cadena de combustibles, no corresponde total o parcialmente a la realidad. 3. Cuando un agente de la cadena comercialice combustibles líquidos derivados del petróleo sin estar autorizado para ejercer dicha actividad. 4. Cuando un agente de la cadena suministre combustibles a otro agente no autorizado para hacerlo de conformidad con lo establecido en el presente decreto. 5. Cuando un agente de la cadena adquiera combustibles de otro agente no autorizado, de conformidad con lo establecido en el presente decreto. 6. Cuando a un agente de la cadena se le haya impuesto como sanción la suspensión del servicio en dos (2) oportunidades dentro de los dos (2) años inmediatamente anteriores. 7. Por tenencia, tráfico y comercio ilícitos de combustibles. 8. Cuando habiendo transcurrido los diez (10) días de suspensión del servicio por sanción, persista el incumplimiento que dio origen a la misma.*

*PARÁGRAFO 2o. Las sanciones anteriores se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales, fiscales o administrativas que la infracción origine, de las medidas policivas que deban tomarse para impedir la infracción o para restituir la situación legal infringida y de las sanciones cuya imposición está a cargo de otras autoridades" (Se resalta)*

## **1.2 Síntesis**

Del anterior recuento normativo es posible concluir que el Ministerio de Minas y Energía es, por regla general, la autoridad competente para velar el cumplimiento de las disposiciones del servicio público de distribución de petróleo y sus derivados en toda la cadena industrial y comercial, inclusive en las estaciones de servicio; es decir, que su facultad comprende no sólo la regulación –en los campos expresamente señalados por la ley- sino la verificación y sanción por el incumplimiento de las normas legales que imponen condiciones técnicas y de seguridad y el funcionamiento de los distribuidores de combustibles , tal y como se desprende de los decretos 4299 de 2005, 1056 de 1953 y la ley 39 de 1987, normas que se encuentran vigentes.

Fue así como el Ministerio avocó el conocimiento para investigar los hechos ocurridos en la estación de servicio El Mochuelo, por el presunto incumplimiento

de lo dispuesto en el decreto 4299 de 2005, la cual, según se informa, culminó sin la imposición de sanciones.

En conclusión, los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo que infrinjan las normas sobre **funcionamiento y operación** del respectivo servicio público, estarán sujetos a la imposición de las sanciones atrás transcritas (artículos 33, 34, 35 y 36 del decreto 4299 de 2005); conforme al procedimiento señalado en el artículo 37 del mismo decreto.

## **2. Facultades sancionatorias relacionadas con la protección al consumidor en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio**

En este punto de la revisión normativa, la Sala se enfrenta a la argumentación presentada por el Ministerio de Minas en el sentido que todas sus funciones de inspección y sancionatorias sobre las estaciones de servicio, inclusive en materias técnicas y de seguridad, se trasladaron en bloque a la Superintendencia de Industria y Comercio, de manera que hoy en día carece de competencias en relación con dichas empresas. Su argumento se resume en señalar que el Decreto 4130 de 2012, en concordancia con el Decreto 1617 de 2013, vació en la Superintendencia de Industria y Comercio sus competencias en relación con las estaciones de servicio automotriz. La Sala analizará este argumento.

### **2.1. El decreto 4130 de 2011**

Lo primero que debe señalarse es que el decreto 4886 de 2011 establece como funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, *vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección al consumidor siempre y cuando dicha competencia no este asignada a otra entidad*, administrar el registro de propiedad industrial, vigilar los programas nacionales de control industrial de calidad de pesas, medidas y metrología y organizar los laboratorios de control de calidad y sancionar las practicas comerciales restrictivas de la competencia y la competencia desleal.

En particular, en lo que se refiere a este conflicto, tiene las funciones de investigar y sancionar las conductas violatorias de los derechos de los consumidores:

“Artículo 1. Funciones Generales (...)

22. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no

haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso y ordenar las medidas que resulten pertinentes.

23. Imponer previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que de acuerdo con la ley sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, por incumplimiento de la metrología legal, así como de aquellos reglamentos técnicos cuya vigilancia se le haya asignado expresamente, por incumplimiento por parte de los organismos evaluadores de la conformidad de reglamentos técnicos de los deberes y obligaciones que les son propios, así como por la inobservancia de las instrucciones que imparta en desarrollo de sus funciones.”<sup>2</sup>

Ahora bien, el decreto extraordinario 4130 de 2011 al que alude el Ministerio de Minas, “*por el cual se reasignan parcialmente unas funciones del Ministerio de Minas y Energía a la Superintendencia de Industria y Comercio*”, en su artículo 4º dispone:

*“Artículo 4º. Reasignación de funciones a la superintendencia de industria y comercio. Reasígnanse a la Superintendencia de Industria y Comercio, **quien para el ejercicio de sus facultades, y en adición a las propias, aplicará el procedimiento e impondrá las sanciones establecidas en la Ley 1480 de 2011, las funciones de:***

- 1. **Parcialmente** y en los mismos términos en que fue asignada al Ministerio de Minas y Energía en el artículo 3o de la Ley 26 de 1989, reasignar la siguiente función: Aplicar las sanciones a las estaciones de servicio automotrices y fluviales, por el incumplimiento de **las normas sobre distribución de combustibles.***
- 2. **Parcialmente** reasignar la función asignada al Ministerio de Minas y Energía en el numeral 3 del artículo 12 del Decreto 70 de 2001 que quedará así: Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y las normas técnicas relacionadas con la, **distribución de combustibles líquidos** en las estaciones de servicio automotrices y fluviales.*
- 3. **Parcialmente** reasignar la función asignada al Ministerio de Minas y Energía en el numeral 16 del artículo 12 del Decreto 70 de 2001 que quedará así: Ejercer el control y vigilancia técnica **de distribución de los combustibles líquidos** derivados del petróleo en las estaciones de servicio automotrices y fluviales.*
- 4. **Parcialmente** reasignar la función asignada al Ministerio de Minas y Energía en el numeral 17 del artículo 12 del Decreto 70 de 2001 que quedará así: Ejercer el control y vigilancia técnica **sobre la aditivación, calidad y cantidad de los combustibles líquidos derivados del petróleo distribuidos y comercializados** en las estaciones de servicio automotrices y fluviales del país.*
- 5. **Parcialmente** reasignar la función asignada al Ministerio de Minas y Energía en el artículo 3o del Decreto 4299 de 2005, que quedará así: Controlar y vigilar las actividades **de distribución** de los combustibles líquidos derivados del petróleo en*

---

<sup>2</sup> Estas competencias tradicionalmente han estado en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio. Así puede verse en el Decreto 1687 de 2010 que regulaba anteriormente la estructura y funciones de esa entidad.

*las estaciones de servicio automotrices y fluviales del país (...) (negrilla fuera del texto).*

Lo primero que observa la Sala es que la reasignación de funciones a la Superintendencia de Industria y Comercio se hace "**para el ejercicio de sus facultades, y en adición a las propias**", es decir, como algo inherente a la actividad misional de dicha entidad; de otra parte, el legislador extraordinario utiliza repetidamente la palabra "**parcialmente**" para referirse a dicha reasignación, lo que permite concluir sin mayor dificultad que no se produjo un vaciamiento total de competencias en dicha Superintendencia, sino que el Ministerio de Minas y Energía conservó una parte de ellas.

De otra parte se observa que lo que se traslada a la Superintendencia de Industria y Comercio es lo referido, estrictamente, a la *distribución* del combustible en las estaciones de servicio y a las normas **sobre la aditivación, calidad y cantidad de los combustibles líquidos derivados del petróleo distribuidos y comercializados**, asuntos que se refieren específicamente a la relación de la estación del servicio con el consumidor final, que es lo que corresponde vigilar a la Superintendencia de Comercio en virtud de las normas que rigen su actividad.

Estos elementos son importantes para resolver el interrogante que plantea este conflicto sobre las funciones que mantuvo el Ministerio de Minas y Energía, particularmente aquéllas que le permiten sancionar a las estaciones de servicio automotriz por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 22 del Decreto 4299 de 2005.

La respuesta es sencilla, pues al revisar el decreto 70 de 2001 al que se alude en el artículo 4 en cita, se observa que allí se hace referencia a la supervisión por parte del Ministerio de Minas y Energía de toda la cadena de explotación del petróleo y sus derivados, lo que comprende **la refinación, importación, almacenamiento, manejo y transporte y distribución de los combustibles**. Luego, cuando el artículo 4º analizado señala que se trata de una transferencia "parcial"; que solamente recae sobre la *distribución de combustibles en estaciones de servicio*; y que se hace para el cumplimiento de las funciones propias de la SIC; queda claro que deja las restantes competencias en cabeza del organismo ministerial como autoridad del sector.

En efecto, la reasignación a la Superintendencia de Industria y Comercio de ciertas funciones del Ministerio de Minas y Energía, debe interpretarse respecto a las actividades propias de la Superintendencia, esto es, *en relación con el consumidor*; pues aunque el decreto 4130 de 2011 reasignó las facultades sancionatorias para el servicio público de distribución, lo hizo bajo la premisa de que era "*en ejercicio de sus facultades y en adición a la propias*" y con "*el procedimiento e impondrá las sanciones establecidas en la ley 1480 de 2011*", es

decir, que las funciones reasignadas se desarrollan dentro del marco funcional de referido, en este caso, al Estatuto del Consumidor.

Para la Sala no se puede interpretar que la Superintendencia de Industria y Comercio, especializada por la ley en asuntos de protección de la competencia y el consumidor y la metrología (Decreto 4130 de 2011), termine por vía de una aplicación extensiva de las normas en cita, a cargo de la regulación y supervisión de temas ajenos a ella, como sería lo relacionado con el almacenamiento de combustibles, su transporte, las normas de seguridad, etc, que son asuntos propios de las autoridades integrantes del sector energético.

Por contera que, contrario a lo afirmado por el Ministerio de Minas y Energía, no hubo un vaciamiento total de competencias, como equivocadamente interpreta. Por el contrario, le asiste razón a la Superintendencia de Industria y Comercio en cuanto a que las funciones que le fueron trasladadas son las propias a la protección del consumidor final en cuanto a la cantidad, calidad y garantía de los bienes y servicios ofrecidos en las estaciones de servicio automotriz, pero no lo relacionado con el cumplimiento por parte de éstas de las normas técnicas, ambientales y de seguridad que rigen para el sector de hidrocarburos.

Es así entonces que sólo se activará la competencia para iniciar investigación e imponer sanciones de la Superintendencia de Industria y Comercio cuando se trate de *la distribución* de derivados líquidos del petróleo y cuando este servicio afecte al consumidor final.

Por tanto, si lo que se discute no es un problema de distribución sino de incumplimiento de normas técnicas de almacenamiento, seguridad o transporte por parte de una estación de servicio, la Sala no ve razones para entender que la competencia no sea del Ministerio de Minas y Energía.

## 2.2. Del decreto 1617 de 2013

En escrito de fecha 5 de agosto de 2013 (fls.111 a 115), el Ministerio de Minas y Energía allegó copia del decreto 1617 de 30 de julio de 2013 mediante el cual se modifica el decreto 0381 de 2012 y adiciona las funciones del Ministerio, en especial de la Dirección de Hidrocarburos, que en el artículo 8 dispone:

***“Artículo 8. Funciones de la Dirección de Hidrocarburos:*** Adicionar los siguientes numerales al artículo 15 del decreto 381 de 2012, así:

....  
27. *Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y las normas técnicas relacionadas con la refinación, importación, almacenamiento,*

*transporte y distribución de combustibles, con excepción de las estaciones de servicio automotrices y fluviales, siempre y cuando estas funciones no se encuentren delegadas en otras entidades y sin perjuicio de las que corresponda adelantar a otras entidades.*

*28. Adelantar las investigaciones y procesos sancionatorios previstos en el decreto 4299 de 2005 o en las normas que lo modifiquen o sustituyan, con excepción de servicio automotriz y fluvial.”*

Es preciso advertir que el decreto 1617 no modificó la estructura del Ministerio de Minas y Energía, pues se limitó a adicionar y reformar funciones de algunas dependencias; por lo tanto no tiene el alcance de reformar toda la estructura del sector y las competencias de otras entidades.

Por otro lado, de la norma transcrita parecería inferirse que el Ministerio de Minas y Energía no tendría ninguna competencia respecto de las estaciones de servicio automotriz. Sin embargo, conforme a lo ya señalado, la norma se debe interpretar en concordancia con el traslado parcial –que no total- de funciones a la Superintendencia de Industria y Comercio, de manera que respecto de las estaciones de servicio automotriz el Ministerio conserva las competencias que le dejó el decreto ley 4130 de 2011 y que no son objeto de modificación o derogatoria por el Decreto 1617 en cita.

Cabe señalar que este último decreto fue expedido por el Presidente de la República con fundamento en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, por lo que debe interpretarse en el contexto del artículo 54 de la ley 489 de 1998, que señala los principios y reglas que el Gobierno debe seguir para ejercer esa competencia constitucional.

En particular, dicho artículo 54 señala que la facultad conferida en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política debe ejercerse, entre otros aspectos, respondiendo “a) *a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones;(…)*” y para “e) *garantizar que exista **la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos***”.

Es decir que, en el caso concreto, la interpretación posible de los numerales 27 y 28 del Decreto 381 de 2013, no puede ser otra que la que permite la debida articulación y armonía entre las funciones trasladadas por la ley a la Superintendencia de Industria y Comercio y las que conservó el Ministerio de Minas y Energía para verificar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento

de las estaciones de servicio, las cuales no han sido asignadas a ninguna otra autoridad.

Pero además, no resultaría lógico que el Ministerio se desprendiera totalmente de la obligación de vigilancia de las estaciones de servicio bajo la tesis de que solamente es un organismo de fijación de políticas generales, pero conserve en plenitud sus potestades regulatorias y sancionatorias respecto de los demás agentes de la cadena de distribución de combustibles.

En conclusión, el decreto 1716 de 2013 no eliminó la competencia del Ministerio de Minas y Energía para conocer de los posibles incumplimientos por parte de las estaciones de servicio automotriz de las obligaciones señaladas en el decreto 4199 de 2005, artículo 22 y, en consecuencia, para iniciar el correspondiente proceso sancionatorio señalado en el artículo 32 del mismo decreto.

Por lo expuesto, la Sala recomienda al Ministerio de Minas y Energía aclarar los numerales 27 y 28 que se citan, con el fin de evitar equívocos en esta materia.

### **3. Funciones de la Secretaría Distrital de Ambiente por posibles afectaciones del medio ambiente.**

Las funciones de la Secretaría están, entre otras, en las resoluciones 3691 de 2009, 1170 de 1997, 1188 de 2003, 3957 de 2009, acuerdo distrital 257 de 2006, decreto distrital 109 de 2009, modificado parcialmente por el decreto 175 de 2009, ley 99 de 1993, ley 1333 de 2009 y decreto 4741 de 2005, dentro de las que se encuentran como principales, la de ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas. También le corresponde, realizar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y desechos o residuos peligrosos y de residuos tóxicos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y complementar la acción de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, para desarrollar proyectos de saneamiento y descontaminación en coordinación con la Unidad Administrativa de Servicios Públicos.

Se trata entonces, la ambiental, de una competencia distinta a la que ejerce la Superintendencia de Industria y Comercio en relación con la protección del consumidor cuando se distribuyen combustibles, y de la que está en cabeza del Ministerio de Minas y Energía respecto, en general, de la cadena de explotación del petróleo y sus derivados.



En este sentido, la Secretaría del Medio Ambiente no ha negado su competencia por las consecuencias ambientales de lo sucedido en la estación el Mochuelo. Con fundamento en la anterior normativa y en aplicación del procedimiento establecido en la ley 1333 de 2009, la Secretaría Distrital de Ambiente informa que inició investigación por los hechos ocurridos en el 2010 en la estación de servicio Petrobras S.A. El Mochuelo, y que según anexos remitidos por esa entidad, obran en el expediente DM07-1997-1008; investigación que a la fecha no ha culminado (fls. 98 a 100).

Conforme con lo anterior, es claro para la Sala, que la Secretaría Distrital de Ambiente es la competente para adelantar investigación por hechos relacionados con el medio ambiente.

#### **4. El análisis del conflicto planteado**

Según lo analizado, es posible entonces que una misma conducta, por ejemplo, no cumplir todas las condiciones técnicas de operación en una estación de servicio, pueda dar lugar a una sanción por ese hecho, pero además, a las que se derivarían si esa misma circunstancia da lugar, adicionalmente, a afectaciones al medio ambiente o a los consumidores. La competencia será del Ministerio de Minas y Energía, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Secretaría de Medio Ambiente, en lo que a cada una de tales entidades corresponda sancionar. Como se indicó inicialmente, el presente conflicto versa sobre la competencia para iniciar investigación administrativa sancionatoria contra la empresa Petrobras Colombia Combustibles S.A., Estación de servicio El Mochuelo, por defectos en los tanques de almacenamiento, filtración del combustible, afectación del medio ambiente y carencia de permiso de vertimientos.

Conforme a lo señalado a lo largo de este conflicto, es posible concluir entonces, que sin perjuicio de las competencias en materia ambiental y de protección al consumidor, el Ministerio de Minas y Energía, será competente, en virtud de los decretos 4299 de 2005 y 4130 de 2011 y demás normas que regulan la materia, para investigar a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo que infrinjan las normas sobre almacenamiento, funcionamiento y seguridad en el lugar de distribución, así como para imponer las sanciones según la naturaleza del hecho.

No se observa que el presente asunto involucre a la Superintendencia de Industria y Comercio, como quiera que los hechos que denuncia el peticionario no tienen que ver con la debida protección del consumidor por el distribuidor de los combustibles.

Por tanto, la Sala declarará la competencia del Ministerio de Minas y Energía para atender las peticiones pendientes de respuesta del señor Juan Carlos Ucrós Fajardo como apoderado del Edificio Tenerife Real, en cuanto a la investigación de las irregularidades en el almacenamiento y cumplimiento de normas de seguridad de la respectiva estación de servicio.

Si ya se hubiere dado respuesta de fondo al asunto, el Ministerio de Minas y Energía podrá responder con base en el artículo 19 de la ley 1437 de 2011 que dispone que *“respecto de las peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores”*.

Se aclara en todo caso que no se podrá invocar dicho artículo si se trata de hechos o pruebas nuevas que puedan ameritar la reapertura de la investigación o el inicio de una nueva. En caso de que el peticionario considere que la respuesta no es satisfactoria, podrá acudir a los mecanismos legales que protegen su derecho a una respuesta de fondo y eficaz.

Se llama la atención también sobre los derechos que el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo le otorga a los denunciantes o afectados con conductas sancionables administrativamente:

**“Artículo 38. Intervención de terceros.** Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, en los siguientes casos:

1. Cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes, resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación, o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de la misma. (...)”

## **5. Definición de la Competencia y Términos Legales**

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la ley 1437 de 2011 para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas obedece a la necesidad de definir en todo procedimiento administrativo la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6°), y el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, mientras no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

Debido a estas razones, de orden constitucional y legal, los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones tampoco corren mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil no dirima la cuestión de la competencia. De ahí que, conforme al artículo 39, "mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 (sobre derecho de petición) se suspenderán". En el mismo sentido el artículo 21 del CPACA, sobre *Funcionario sin competencia*, dispone que "los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente". También es el motivo por el cual, cuando se tramiten impedimentos o recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, artículo 12 del CPACA establece que "La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida".

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos que se hallaren suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente en que la presente decisión sea comunicada.

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

#### **RESUELVE:**

**Primero:** Declarar competente al Ministerio de Minas y Energía para resolver acerca de las peticiones del señor Juan Carlos Ucrós Fajardo como apoderado del Edificio Tenerife Real en relación con los problemas de seguridad y almacenamiento de combustibles por parte de la estación de servicio Petrobras El Mochuelo de Bogotá.

**Tercero:** Comunicar el contenido de este proveído al Ministerio de Minas y Energía, a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Secretaría Distrital de Ambiente, al apoderado del Edificio Tenerife Real, al representante legal de la sociedad Inversiones Rumar S.A. y al representante legal de la sociedad Petrobras Colombia Combustibles S.A.

**Cuarto:** Reconocer personería al doctor Dimas Salamanca Palencia como apoderado del Ministerio de Minas y Energía; al doctor Alejandro Giraldo López, como apoderado de la Superintendencia de Industria y Comercio; a los doctores Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz y Nicolás Serrano Álvarez, como apoderados de Petrobras Colombia Combustibles S.A., y al doctor Germán Alfonso Orjuela

Jaramillo, como apoderado de la Secretaria Distrital de Ambiente, en los términos de los poderes conferidos.

**Quinto.** Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente en que se comunique la presente decisión.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**  
Presidente de la Sala



**AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA**  
Consejero de Estado



**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado



**OSCAR ALBERTO REYES REY**  
Secretario de la Sala