



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA CUARTA DE ORALIDAD  
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

Medellín, cuatro (04) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
– NO LABORAL**  
Demandante: **INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS  
TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC**  
Demandado: **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y  
COMERCIO**  
Radicado: **05001 33 33 030 2013 00980 01**  
Instancia: **SEGUNDA**  
  
Asunto: **SENTENCIA N° 60**

Tema: 

Funcionamiento de las estaciones de servicio que suministran Gas Natural Comprimido para uso Vehicular. Organismos certificadores de la conformidad. Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para verificar y controlar el cumplimiento de los reglamentos técnicos referentes a la materia, y para imponer las sanciones por dicho incumplimiento.
--

Decide la Sala Cuarta de Oralidad el recurso de apelación interpuesto por la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín, el día cuatro (04) de agosto de dos mil dieciséis (2016), mediante la cual se accedió a las súplicas de la demanda.

## **1. ANTECEDENTES**

El **INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC**, por conducto de apoderada judicial regularmente constituida al efecto, acude en demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, impetrandose se emitan, en resumen, las siguientes declaraciones y condenas:

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

1. Se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución No 62214 del 24 de octubre de 2012, “Por la cual se impone una sanción”; en la Resolución No 78547 del 19 de diciembre de 2012 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede uno de apelación”, y en la iii) Resolución No 10000 del 19 de marzo de 2013 “Por la cual se resuelve un recurso de apelación” expedidas por la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.
2. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO a reembolsar la suma de \$28.335.000,00 correspondientes a la suma de dinero cancelada por el INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC por concepto de la sanción impuesta, debidamente indexada a la fecha en que se haga efectivo el reembolso de la misma.
3. Se comunique la decisión al Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal y a la Directora de Investigación para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio y al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia – ONAC, para su correspondiente inscripción.
4. Se condene a la parte demandada al pago de costas procesales y agencias en derecho.

## **2. HECHOS DE LA DEMANDA**

La *causa petendi* de la demanda encuentra afirmamento fáctico en la siguiente relación de circunstancias de hecho, que la Sala resume:

2.1. La entidad demandante señaló, que el 11 de febrero de 2008, emitió el certificado de conformidad No EDSG049-1, en favor de la Estación de Servicio (EDS) que suministra Gas Natural Comprimido para uso vehicular (GNCV) denominada “*TEXÁCO MÁXIMO DEL SUR*” de propiedad de la sociedad INVERSIONES Y SERVICIOS NEAM E.U.

2.2. Que el 22 de febrero de 2011 la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, practicó una visita de inspección a la estación de servicio antes mencionada, con el fin de verificar si cumplía o no con el reglamento técnico para el suministro de Gas Natural Comprimido para uso vehicular.

2.3. Agrega la demandante, que luego de dicha inspección, la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO emitió un Informe Técnico de Visita, en el que informó que halló una serie de inconformidades y/o

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

incumplimientos a la norma técnica por parte de la estación de servicio “*TEXACO MÁXIMO DEL SUR*”.

2.4. Con fundamento en el referido informe técnico, el 21 de junio de 2011 la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO solicitó al ICONTEC, copia de todos los documentos relacionados y que sirvieron de soporte para expedir el certificado de conformidad N° EDSG049-1 a la estación de servicio “*TEXACO MÁXIMO DEL SUR*”.

2.5. Asegura la demanda, que el 11 de julio de 2011 remitió la información solicitada con copia de los documentos que sirvieron de soporte para la expedición del certificado de conformidad N° EDSG049-1.

2.6. Dijo la actora, que no obstante lo anterior, la Dirección de Investigación para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia demandada, elaboró un Informe Técnico de Evaluación, en el cual se relacionaron los presuntos incumplimientos en la expedición del certificado de conformidad N° EDSG049-1 a la estación de servicio “*TEXACO MÁXIMO DEL SUR*”.

2.7. Afirmó que el 31 de octubre de 2011 la Superintendencia de Industria y Comercio remitió al ICONTEC un comunicado por medio del cual le informó sobre la apertura de una investigación administrativa por los incumplimientos establecidos en el Informe Técnico de Evaluación, y para que ejerciera su derecho de defensa.

2.8. Dice la demandante, que el 09 de diciembre de 2011 procedió a dar respuesta al requerimiento realizado por la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, allegando la documentación requerida, y a su vez, proporcionando las explicaciones del caso concreto.

2.9. No obstante lo anterior, la Dirección de Investigación para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal – SIC, expidió la Resolución No 62214 del 24 de octubre de 2012, mediante la cual impuso una multa al ICONTEC por la suma de CIENTO SESENTA MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA MIL PESOS (\$160.680.000).

2.10. Indicó que mediante escrito radicado el 09 de noviembre presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la citada Resolución, el cual fue resuelto mediante la Resolución No 78547 del 19 de diciembre de 2012, confirmando la Resolución N° 62214 del 24 de octubre de 2012, y concediendo el recurso de apelación.

2.11. Que mediante la Resolución No 11000 del 19 de marzo de 2013 el Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal modificó la Resolución No 62214 del 24 de octubre de 2012, en el sentido de disminuir la sanción a la suma de

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

VEINTIOCHO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS (\$28.335.000), resolución que fue notificada personalmente el día 11 de abril de 2013.

2.12. Finalmente afirmó que el ICONTEC ha cancelado dos cuotas, como consta en los recibos oficiales de caja No 13-0074599 del 26 de julio de 2013 y 13-0087975 del 03 de septiembre de 2013.

### **3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Se citan en la demanda, con el cargo de resultar infringidos, el artículo 230 de la Constitución Política, los artículos 6, 13, 19, 121 y 122 de la Constitución Política; los artículos 35, 38 y 59 del Decreto 01 de 1984; los artículos 138, 155, 156, 159 a 164 y 166 de la Ley 1437 de 2011; la Resolución No 180928 de 2006 modificada mediante Resoluciones No 180141 y 180286 de 2007, proferidas por el Ministerio de Minas y Energía, mediante las cuales se expidió el Reglamento Técnico aplicable a las Estaciones de Servicios que Suministran Gas Natural Comprimido para uso vehicular.

Como concepto de violación indicó lo siguiente:

Deficiente motivación del acto, en tanto se evidencia en las resoluciones demandadas, que los hechos que tuvo en cuenta la Superintendencia de Industria y Comercio fueron apreciados en una dimensión equivocada, no conforme con la legislación que rige la materia, por lo que presenta una errónea interpretación y aplicación de la norma. Igualmente se presentó una indebida motivación del acto toda vez que en el proceso se pretermitió sistemáticamente valorar las pruebas que soportan el derecho de la actora.

Continuó indicando que teniendo en cuenta la naturaleza del proceso sancionatorio, el debate debió ser esencialmente probatorio, no obstante, la Superintendencia de Industria y Comercio desconoció las pruebas aportadas por el ICONTEC y de manera injustificada los argumentos expuestos en el recurso de reposición y en el subsidiario de apelación, desconociendo también los argumentos de defensa, y valorando en forma ligera las pruebas aportadas para tomar una decisión con base en una aproximación preliminar y viciando de nulidad las decisiones adoptadas.

Por otro lado afirmó que el ICONTEC no es sujeto pasivo de la normatividad contemplada en la Resolución No 180928 de 2006, modificada por las Resoluciones No 180141 y 180286 de 2007 proferidas por el Ministerio de Minas y Energía, como quiera que el único sujeto pasivo de la misma en el asunto de la referencia, es la sociedad INVERSIONES Y SERVICIOS NEAM E.U., en calidad de propietaria de la estación de servicio TEXACO MÁXIMO DEL SUR, que fue la transgresora de la normatividad técnica ya referida.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

Agregó que ninguna de las normas citadas en las resoluciones expedidas por la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO habilita la imposición de sanciones pecuniarias al organismo de certificación, y adicionalmente la demandada citó normas que no tenían vigencia cuando se expidió el acto administrativo que impuso la sanción.

Que los actos administrativos acusados se encuentran viciados por incompetencia *ratione temporis*, por cuanto la competencia sancionatoria asignada a las autoridades administrativas en virtud de la Ley, debe ser ejercida bajo la condición temporal, esto es, que si el funcionario respectivo actúa con posterioridad al vencimiento de la oportunidad en la cual podía válidamente adoptar la decisión (3 años), se presenta un vicio de nulidad del acto expedido.

#### **4. INTERVENCIÓN DE LA DEMANDADA.**

La SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO previamente haber constituido apoderado judicial, allegó el pertinente escrito de contestación a la demanda *-folios 695 a 714-*, manifestando que se oponía a las pretensiones, y expuso como fundamentos de defensa los siguientes:

Afirmó que el Instituto demandante no fue claro, puntual, ni específico en sus argumentos en contra de la demandada, ni mucho menos identificó las supuestas “estructurales falencias e ilegalidades” del acto.

Indicó que al exigirse como mecanismo válido de demostración de la conformidad del “*reglamento técnico aplicable a las Estaciones de Servicio que suministran Gas Natural Vehicular – GNV a vehículos automotores y sus remolques*” (Resolución No. 180928 de 2006 y sus modificaciones) únicamente la exhibición, presentación u obtención previa de un certificado de conformidad, el numeral 6° del artículo 1° “*Demostración de conformidad*” del mismo, no solo se está imponiendo una carga u obligación específica a propietarios y/o arrendatarios de Estaciones de Servicio GNCV de obtener el certificado de conformidad, sino también, simultánea y correlativamente se está imponiendo una carga u obligación específica al organismo evaluador que expida el respectivo “certificado de conformidad”.

Dijo que dentro de un proceso de certificación que forma parte integral de un sistema de calidad documentado, e implementado eficazmente, con un sistema de registros que permitan inferir que la actividad desplegada por el organismo de certificación acreditado se adelantó y se definió con base en la evaluación de todos los requisitos obligatorios exigidos en el respectivo reglamento técnico, resulta ser absolutamente relevante el análisis del sistema de registro debidamente atendido, en orden a determinar si el organismo de certificación cumplió con los deberes y responsabilidad que le son propios, por ello, la ausencia de registros de la actividad de certificación, no permite establecer que cumplió con el deber de evaluar y verificar cada uno de los requisitos

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

obligatorios contenidos en el reglamento técnico, y su deber era proveer estas evidencias objetivas que constituyen una ‘presunción de cumplimiento’.

Afirmó que los organismos evaluadores de la conformidad, son actores directos en la dinámica de la finalidad perseguida en los reglamentos técnicos, y por ello, son destinatarios de su cumplimiento; y su responsabilidad está dada en las actividades de evaluación de la conformidad del propio reglamento técnico, hecho que queda demostrado con la expedición del certificado de conformidad, y son susceptibles de ser sancionados en los términos del artículo 39 del Decreto 2269 de 1993.

En cuanto a la caducidad de la acción sancionatoria alegada por el Instituto demandante, manifestó la SIC, que no es cierto que en la investigación administrativa adelantada en contra del ICONTEC haya operado dicho fenómeno jurídico, toda vez que, si bien el certificado de conformidad fue expedido el día 11 de febrero de 2008, este documento contaba con una vigencia de tres años, según se expresó en dicho certificado, esto es, hasta el 10 de febrero de 2011.

## **5. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín, profirió sentencia el cuatro (04) de agosto de dos mil dieciséis (2016), por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de los actos administrativos demandados y a título de restablecimiento del derecho, ordenó a la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO reembolsar a la demandante la suma que se hubiere cancelado por concepto de dicha sanción, debidamente indexada.

Así mismo, ordenó a la demandada, comunicar la decisión al Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal y a la Directora de Investigación para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio y al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia – ONAC-, para su correspondiente inscripción.

Como fundamento de la decisión, el *A-quo* una vez anuncia el problema jurídico a resolver, el marco teórico aplicable al caso *sub judice* y el material probatorio aportado al plenario, consideró que la normativa acogida por la Superintendencia de Industria y Comercio para imponer la sanción al ICONTEC, no le era aplicable a éste como organismo de certificación y agregó que, fundamentar un proceso administrativo con base en una normatividad que no le es aplicable al investigado, contraviene en todo sentido el derecho fundamental al debido proceso por cuanto se sanciona un comportamiento u omisión con base en unas reglas frente a las cuales el investigado no está en el deber de acatarlas, por no ser el destinatario de las mismas.

Referencia:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL
Demandante:	INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC
Demandado:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Radicado:	05001 33 33 030 2013 00980 01
Instancia:	SEGUNDA
Asunto:	RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

Por otro lado afirmó el *A-quo* que al momento en que la Superintendencia de Industria y Comercio profirió la sanción en contra del ICONTEC, ya se encontraba fenecido el término de caducidad de tres años para que la administración hiciera uso de su facultad sancionatoria, ya que el hecho que la Superintendencia de Industria y Comercio solo se hubiera percatado de la ocurrencia de la conducta investigada en el año 2011 al momento de llevar a cabo una visita en las instalaciones de la Estación de Servicio “TEXACO MÁXIMO DEL SUR”, dicha situación no es óbice para predicar que desde esa fecha es que debe iniciar el conteo del término de caducidad.

## 6. RECURSO DE APELACIÓN

Mediante escrito visible a folios 1327 a 1345 del expediente, la entidad demandada, presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, manifestando que difiere de la decisión del *A-quo*, por lo siguiente:

Refirió que, en el asunto de marras no había lugar para que el *Ad quo* llegara a la conclusión de que el ICONTEC no era responsable de la sanción impuesta, toda vez que la sanción si respetó el debido proceso y actuó con base en la facultad sancionatoria, para ello indicó que conforme a la Resolución 180928 de 2006 modificada mediante Resolución 180286 de 2007 el Ministerio de Minas y Energía, expidió el Reglamento Técnico aplicable a las estaciones de servicio que suministran Gas Natural Comprimido para uso vehicular, con el fin de prevenir riesgos que puedan afectar la seguridad, la vida, la salud y el medio ambiente en relación con el funcionamiento de las estaciones de servicio que suministran Gas Natural Comprimido; ahora, con base en ello, dentro del Subsistema Nacional de la Calidad, entre otros están, los Ministerios como los encargados de expedir la regulación obligatoria, esto es, los reglamentos técnicos para el logro de los fines constitucionales y legales; la Superintendencia de Industria y Comercio como organismo de control encargado de verificar el cumplimiento de los reglamentos técnicos que expresamente le hayan sido asignados, los organismos de certificación acreditados como organismos que han sido acreditados por el ONAC reconociendo su competencia técnica encargados de evaluar la conformidad de los reglamentos técnicos y emitir el certificado de conformidad correspondiente; de ahí que, no le asiste razón al juez de primera instancia para afirmar que la Superintendencia de Industria y Comercio no está legitimada para expedir el acto administrativo demandado.

Destacó que contrario a lo considerado por el *A-quo*, los actos administrativos demandados se encuentran debidamente motivados, se expidieron con fundamento en las pruebas y garantizando los derechos fundamentales de la investigada y con base en las normas aplicables al caso tal como es el Decreto 3466 de 1982, el artículo 84 de la Ley 1480 de 2011, y por ello, el Estatuto del consumidor no es aplicable al procedimiento administrativo sancionatorio que

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

devino en la imposición de la sanción mediante la Resolución 62214 del 24 de octubre de 2012 y en las que resuelven los recursos, en virtud del principio de irretroactividad de la Ley.

Respecto a la caducidad de la sanción administrativa aducida por el Juzgado de primera instancia, afirmó que aunque el certificado de conformidad EDSG049-1 fue expedido el 11 de febrero de 2008, tenía un término de vigencia de 3 años, esto es, hasta el 10 de febrero de 2011, documento del cual se pudo evidenciar que no cumplió a cabalidad con sus obligaciones como organismo de certificación de estaciones de servicio sujetas al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Resolución 180928 de 2006 con sus modificaciones y adiciones, por lo cual se tiene que durante la vigencia del referido certificado de conformidad se puso en riesgo permanente y continuo los objetivos legítimos que busca proteger el Reglamento Técnico, puesto que se permitió la prestación del servicio de distribución de Gas Natural Comprimido Vehicular por parte de una estación sin el cumplimiento total de los requisitos exigidos por el Reglamento Técnico y sin que a la fecha en que se realizó el requerimiento de información inicial el día 21 de junio de 2011 se hubiera demostrado que se habían corregido los incumplimientos evidenciados.

Por lo anterior, afirma, se configura una conducta continuada consistente en el incumplimiento del Reglamento Técnico aplicable a las estaciones de servicio que suministran Gas Natural Comprimido Vehicular por parte del ICONTEC puesto que se mantuvo vigente una certificación de conformidad de la estación de servicio denominada “EDS Texaco Máximo del Sur” frente al mismo sin cumplir a cabalidad con los requisitos de obligatorio cumplimiento que dicha norma contempla y, por ende, se pusieron en peligro inminente los objetivos legítimos protegidos por el referido Reglamento Técnico.

## **7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

Dentro del término de traslado para que las partes presentaran las correspondientes alegaciones únicamente la parte demandante hizo uso de éste derecho y manifestó lo siguiente:

### **7.1. PARTE ACTORA**

La parte demandante en esta oportunidad, efectuó una síntesis de la demanda y sus pretensiones, la contestación a la demanda, los alegatos de conclusión de primera instancia, relacionó las pruebas allegadas al expediente, así como la sentencia, para luego reiterar los argumentos expuestos en el escrito de demanda en especial el concepto de violación, en el sentido de hacer énfasis en que se presentaba una falta de legitimación por pasiva de la Superintendencia demandada para imponer la sanción y por ende no tenía competencia para ello.



Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

## 8. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La agencia del Ministerio Público a quien le correspondió conocer del asunto del rubro, se notificó del auto admisorio del recurso impetrado, sin embargo, no emitió concepto dentro del proceso de la referencia.

No encontrándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el presente asunto previas las siguientes

## 9. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Corresponde a la Sala, al revisar la sentencia apelada, decidir sobre el recurso de apelación presentado por la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante el cual solicitó se revoque la sentencia de primera instancia, que accedió a las pretensiones de la demanda.

### 9.1. LA COMPETENCIA

El artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala:

*“ARTÍCULO 153. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.”* - Subrayas fuera de texto -

En consecuencia, es competente el Tribunal Administrativo de Antioquia para conocer y proferir fallo de segunda instancia resolviendo la impugnación impetrada.

### 9.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

De conformidad con el recurso de apelación propuesto por la parte demandada en contra de la sentencia de primera instancia, deberá resolver esta Sala de Decisión si en el caso objeto de estudio, procedía la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución No 62214 del 24 de octubre de 2012, “*Por la cual se impone una sanción*”, en la Resolución No 78547 del 19 de diciembre de 2012 “*Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede uno de apelación*”, y en la iii) Resolución No 10000 del 19 de marzo de 2013 “*Por la cual se resuelve un recurso de apelación*” expedidas por la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

La solución del problema jurídico debatido pasa por el estudio de los siguientes aspectos de orden jurídico, fáctico y probatorio, a cuya definición se aplica la Sala:

- i). Material probatorio y valoración de las pruebas recopiladas.
- ii) Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio dentro del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología.
- iii) La certificación dentro del ámbito del manejo y control del Gas Natural Comprimido Vehicular (GNCV).
- iv) La caducidad de la facultad sancionatoria de la administración.
- v) Caso concreto.

### **9.3. Material probatorio y valoración de las pruebas recopiladas.**

Al plenario se allegó la copia de todo el expediente administrativo que contiene los antecedentes de la actuación objeto del proceso –*folios 39 a 536 y de 735 a 1188-*, de los cuales se resaltan los siguientes medios de prueba:

- Copia de la Resolución No 78547 del 19 de diciembre de 2012, expedida por la Dirección de Investigación para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición, confirmando lo decidido en la Resolución No 62214 del 24 de octubre de 2012, concediéndose a su vez el recurso de apelación - *Folios 12 a 20-*
- Copia de la Resolución No 11000 del 19 de marzo de 2013 expedida por el Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la cual modificó la Resolución No 62214 del 24 de octubre de 2012, y en consecuencia disminuyó la sanción a la suma de VEINTIOCHO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS (\$28.335.000). -*Folios 21 a 28-*.
- Copia de la Resolución No 62214 del 24 de octubre de 2012, expedida por la Dirección de Investigación para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio, por medio de la cual impone una multa de CIENTO SESENTA MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA MIL PESOS (\$160.680.000) al INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC-. -*Folios 45 a 49-*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

- Copia del Certificado de Conformidad N° EDSG049-1 del 11 de febrero de 2008, expedido por el INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC- en favor de la estación de servicio (EDS) que suministra Gas Natural Comprimido para uso vehicular (GNCV) denominada “TEXÁCO MÁXIMO DEL SUR” de propiedad de la sociedad INVERSIONES Y SERVICIOS NEAM E.U. - *Folios 59 y 110-*
- Copia del oficio de fecha 21 de junio de 2011 expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio y dirigido al INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC-, mediante el cual solicitó copia de todos los documentos relacionados y que sirvieron de soporte para expedir el Certificado de Conformidad No EDSG049-1 a la estación de servicio “TEXACO MÁXIMO DEL SUR”. -*Folio 100-*
- Copia del Acta de la Visita de Inspección a la EDS “TEXACO MÁXIMO DEL SUR” con el fin de verificar si cumplía con el reglamento técnico efectuada el 22 de febrero de 2011 por la Superintendencia de Industria y Comercio. – *Folios 941 a 947-*
- Copia del acuerdo de pago celebrado entre las partes con base en la sanción impuesta al ICONTEC en la Resolución No 11000 del 19 de marzo de 2013 expedida por el Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio, y en la que acordaron que la sanción impuesta se cancelaría en seis (06) meses, mediante cuotas por valor de \$4.807.076 cada una. - *Folios 1211 y 1212-*

Por otra parte, de acuerdo al auto que decretó pruebas del 17 de septiembre de 2015, el Juez de primera instancia ordenó oficiar al Ministerio de Minas y Energía, y al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia quienes allegaron al proceso las respuestas respectivas, manifestando:

- El Ministerio de Minas y Energía en su respuesta obrante a folios 1213 a 1215 informó que teniendo en cuenta el numeral 2° del artículo 1° de la Resolución 180928 de 2006, las disposiciones de ese reglamento técnico son para las estaciones de servicio dedicadas y mixtas, sean estas privadas o públicas que suministren gas natural comprimido para uso vehicular, así como que corresponde al ICONTEC como organismo de certificación, expedir el certificado de conformidad una vez revisado el cumplimiento de los requisitos especificados en el Reglamento Técnico, agregando finalmente:

*“Así mismo, y de conformidad con lo señalado en el artículo 73 de la Ley 1480 de 2011, y sin perjuicio de los demás tipos de responsabilidad, los organismos de evaluación de la conformidad serán responsables por los servicios de evaluación que*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

*presten o que hayan reconocido dentro del marco del certificado o del documento de evaluación de la conformidad que hayan expedido o reconocido.”*

- El Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), en su respuesta obrante a folios 1216 y 1217 indicó:

*“Por lo anterior, al INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACION – ICONTEC, organismo de certificación de producto acreditado por ONAC para realizar la evaluación de conformidad de las estaciones de servicio sujetas al cumplimiento de Resoluciones N° 180928 de 2006, modificada mediante las Resoluciones No. 180141 y N° 180256 de 2007, proferidas por el Ministerio de Minas y Energía, no le aplica la implementación en su sistema de los requisitos allí establecidos, ICONTEC como acreditado, debe cumplir con la norma ISO/IEC 17065 Evaluación de la conformidad. Requisitos para organismos que certifican productos, procesos y servicios, las Reglas del Servicio de Acreditación R-AC-01. Las normas y documentos de referencia para realizar la evaluación de la conformidad se encuentran especificadas dentro del alcance de la acreditación en la página web de ONAC”.*

#### **9.4. Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio dentro del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología.**

De acuerdo con el Decreto 2269 de 1993 reglamentario de la Ley 155 de 1959 el objetivo del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, es “promover en los mercados la seguridad, la calidad y la competitividad del sector productivo o Importador de bienes y servicios y proteger los intereses de los consumidores”, de ahí que, corresponde al Estado expedir los reglamentos técnicos y verificar el cumplimiento de los mismos, en tanto que es éste quien tiene bajo su tutela la vida, la seguridad nacional, la protección del medio ambiente y la prevención de prácticas que puedan inducir a error.

Así las cosas, en cumplimiento de su deber de adoptar los reglamentos del caso y hacer cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, relacionadas con la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 180928 de 2006, modificada mediante Resolución 180286 de 2007 por medio de la cual se expidió el Reglamento Técnico aplicable a las estaciones de servicio que suministran Gas Natural Comprimido para uso Vehicular, con el fin de prevenir riesgos que puedan afectar la seguridad, la vida, la salud y el medio ambiente en relación con el funcionamiento de las estaciones de servicio que suministran Gas Natural Comprimido para uso Vehicular; y allí asignó a la Superintendencia de Industria y Comercio la competencia para verificar y controlar su cumplimiento, el Ministerio de Minas y Energía acudió a los organismos certificadores de la conformidad, debidamente acreditados, para efectos de la demostración de su cumplimiento de las normas respectivas por parte de los organismos certificadores, así:

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

## **Resolución 180928 de 2006 modificada por la Resolución 180141 de 2007:**

***Artículo 2. Entidad de vigilancia y Control.*** Compete a la Superintendencia de Industria y Comercio, SIC, ejercer la vigilancia y control del presente Reglamento Técnico, de acuerdo con lo establecido en los Decretos 3466 de 1982, 2153 de 1992, 2269 de 1993 y 1605 de 2002 o en las que los modifiquen, adicionen o sustituyan. – Subrayas fuera de texto-

***Artículo 3. Régimen sancionatorio.*** El incumplimiento de lo establecido en el presente Reglamento Técnico será sancionado por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del Decreto 3466 de 1982 y con el Decreto 1605 de 2002 o aquellos que los modifiquen, adicionen o sustituyan. – Subrayas fuera de texto-

En similar sentido, el Decreto 1605 de 2002 “Por el cual se define el esquema de vigilancia y control al que están sometidas las actividades relacionadas con el gas natural comprimido para uso vehicular y se dictan otras disposiciones”, también asignó a la Superintendencia de Industria y Comercio en su artículo 11, la competencia para verificar y controlar el cumplimiento de los reglamentos técnicos referentes a la materia, y en el artículo 17 radicó la competencia para imponer las sanciones por dicho incumplimiento, los cuales se permite la Sala transcribir:

***Artículo 11. Vigilancia y control de los reglamentos técnicos.*** Se asigna a la Superintendencia de Industria y Comercio el control del cumplimiento de los reglamentos técnicos para garantizar la seguridad y calidad en el ejercicio de las actividades relacionadas con el uso del gas natural comprimido para uso vehicular GNCV. – Subrayas fuera de texto-

***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. – Subrayas fuera de texto-

Lo expuesto, se encuentra en sintonía con el entendimiento que ha presentado el Consejo de Estado, Sección Primera, en la sentencia del diecisiete (17) de mayo de dos mil dos (2002), radicado No. 25000-23-24-000-1999-0799-01(6893), en la cual, en un caso similar al que se encuentra en estudio por esta Sala, adelantado por GILLETTE DE COLOMBIA S.A. contra la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, el Alto Tribunal conceptuó:

*“Según se deduce de la parte motiva de la Resolución núm. 5010 de 26 de marzo de 1999, acusada, la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a los actores por cuanto inobservaron las instrucciones por ella impartidas en desarrollo de sus funciones; e impuso multas de conformidad con lo señalado en el numeral 2 del artículo 2º y en los numerales 15 y 16 del artículo 4º del Decreto 2153 de 1992 (folio 28).*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

*La controversia se circunscribe, en primer término, a establecer si dicha conducta ameritaba la sanción impuesta, pues, a juicio de los actores, la sanción prevista en los numerales 15 y 16 del artículo 4º del Decreto 2153 de 1992 se refiere únicamente a la violación de normas sobre prácticas restrictivas de comercio y promoción de la competencia.*

*Al respecto, la Sala observa lo siguiente:*

*El artículo 2º del Decreto núm. 2153 de 1992 le atribuye a la Superintendencia de Industria y Comercio, entre otras funciones, la de “2. Imponer las sanciones pertinentes por violación de las normas sobre prácticas comerciales restrictivas y promoción de la competencia, así como por la inobservancia de las instrucciones que en desarrollo de sus funciones imparta la Superintendencia”.*

*A su vez, el artículo 4º, numerales 15 y 16 señala como funciones del Superintendente las de “15. Imponer sanciones pecuniarias hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, por la violación de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas restrictivas a que se refiere el presente decreto...”. “16. Imponer a los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y demás personas naturales que autoricen, ejecuten o toleren conductas violatorias de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictiva a que alude el presente decreto, multas hasta de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de, a favor del tesoro nacional”.*

*Es cierto que los numerales 15 y 16 del artículo 4º del Decreto 2153 de 1992 al establecer el monto de la multa a imponer no hicieron referencia expresa a la conducta consistente en inobservar las instrucciones que en desarrollo de sus funciones imparta la Superintendencia de Industria y Comercio. Sin embargo, estima la Sala que dicha conducta está ínsita en la de violación a las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, por lo siguiente:*

*El artículo 2º, numeral 1, del Decreto 2153 de 1992 le señala a la Superintendencia de Industria y Comercio la función de “Velar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, en los mercados nacionales...”, razón por la cual en el numeral 2, ibídem, la dota de la facultad sancionatoria, así: “Imponer las sanciones pertinentes por violación de las normas sobre prácticas comerciales restrictivas y promoción de la competencia, **así como por la inobservancia de las instrucciones que en desarrollo de sus funciones imparta la Superintendencia**”.*

*El aparte resaltado en negrilla por la Sala, no está haciendo referencia a una facultad genérica de la Superintendencia de impartir instrucciones, sino **específica**, que guarda relación directa con la función de velar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas. No se trata de cualquier instrucción que le corresponda impartir en relación con todos los asuntos asignados a su competencia, sino de aquéllas necesarias para hacer posible la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones relacionadas con esa materia.*

*En opinión de la Sala por la forma como está redactado el numeral 2 del artículo 2º, y del análisis coordinado y armónico de éste con el numeral 1, ibídem y los numerales 15 y 16 del artículo 4º, se deduce que el legislador considera igualmente censurable que se desconozcan las normas sobre promoción de la competencia y prácticas*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

*comerciales restrictivas, como la conducta del administrado que se abstenga de observar las instrucciones que imparte la entidad, **tendientes a establecer si se están cumpliendo o no dichas normas.***

*Una interpretación diferente haría ilusoria la facultad de inspección y vigilancia en la materia aquí tratada, y convertiría a dichas instrucciones en meras ilustraciones, como a las que alude el numeral 21 del artículo 2º, que autoriza a la Superintendencia para instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en aspectos relativos a la protección al consumidor, **la promoción de la competencia** y la propiedad industrial, facultad ésta frente a la cual el artículo 4º no estableció consecuencia jurídica alguna en caso de que dichos destinatarios no atiendan las referidas instrucciones; y sería patrocinar que el administrado impida la práctica de las diligencias de inspección, para que la Administración no obtenga la prueba necesaria en su contra, sin consecuencia alguna para dicha conducta, lo que en el fondo se traduce en que en esas condiciones jamás se podría imponer sanción por violación a las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas.*

*En consecuencia, la Sala no vislumbra la violación del principio de legalidad, a que alude el primer cargo de la demanda en lo que concierne al aspecto analizado.*

*Ahora, en opinión de la Sala, tampoco se violó el debido proceso, a que se contrae la segunda censura, pues, del contenido de los actos acusados y de los documentos allegados al expediente se advierte, como se precisó anteriormente, que la conducta sancionada no fue la violación de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, sino la inobservancia de las instrucciones de la Superintendencia de Industria y Comercio impartidas en desarrollo de su función **tendiente a establecer si se estaban cumpliendo o no por parte de los actores dichas normas.** Y bajo ese entendido no son aplicables las normas procedimentales que echan de menos los demandantes.*

*Igualmente, estima la Sala que no está llamado a prosperar el tercer cargo, pues no se evidencia desproporción en las sanciones impuestas ya que, de un parte, como quedó consignado anteriormente, el legislador considera igualmente censurable que se desconozcan las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, como la conducta del administrado que se abstenga de observar las instrucciones que imparte la entidad, **tendientes a establecer si se están cumpliendo o no dichas normas;** y, de la otra, conforme lo señala la entidad demandada, y se deduce del texto de los numerales 15 y 16 del artículo 4º, el monto de las sanciones impuestas no corresponde al máximo porcentaje autorizado, sino todo lo contrario: a menos del 11% del 100% previsto.*

*Finalmente, es preciso resaltar que está claramente demostrado que los actores no suministraron la información requerida por la Superintendencia de Industria y Comercio, como ellos mismos lo admiten en la demanda y en el recurso, y se extrae de los documentos obrantes en el expediente; y la razón aducida en cuanto a que no pueden exhibir sus libros de comercio de conformidad con el artículo 61 del C.de Co, no resulta de recibo, pues esta norma permite el examen de los libros a “personas autorizadas para ello” y mediante “orden de autoridad competente”, y la referida entidad, por tener a su cargo, entre otras, la vigilancia del cumplimiento de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, bien podía, por expreso mandato del artículo 2º, numeral 10, del Decreto 2153 de 1992, en armonía con el artículo 11 ibídem, realizar visitas de inspección y solicitar a las*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

*personas naturales y jurídicas “el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio que se requieran para el correcto ejercicio de sus funciones”.*

*En consecuencia, debe la Sala confirmar la sentencia apelada.”*

De la normatividad y jurisprudencia anteriormente transcrita, se tiene que es competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio no sólo controlar y vigilar que se cumplan los reglamentos técnicos en el ejercicio de las actividades relacionadas con el uso del gas natural comprimido para uso vehicular GNCV, sino que también, y en razón de esa competencia de vigilancia y control, está legalmente facultada para imponer las sanciones a los organismos certificadores de talleres de conversión de vehículos GNCV, ante el incumplimiento de los reglamentos técnicos; potestad que se encuentra asignada a esta Superintendencia, por medio de los artículos 3° de la Resolución 180928 de 2006 modificada por la Resolución 180141 de 2007 y 17 del Decreto 1605 de 2002.

### **9.5. La certificación dentro del ámbito del manejo y control del Gas Natural Comprimido Vehicular (GNCV).**

En lo atinente a los certificados requeridos para el almacenamiento, manejo y distribución del gas natural comprimido (GNC) para uso en vehículos automotores y la conversión de los mismos, el artículo 86 de la de la Resolución 80582 de 1996, prevé lo siguiente:

*“Artículo 86. Toda persona natural o jurídica, debidamente autorizada por la Alcaldía o por el Ministerio de Minas y Energía que lleve a cabo actividades propias de la conversión de vehículos y adquiera equipos y accesorios nacionales o importados, tales como cilindros para almacenamiento de GNC, tuberías, reductores de presión, mezcladores de gas, mangueras, válvulas, accesorios e instrumentos de medición y control, deberá obtener el respectivo Certificado de Conformidad expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio o quien haga sus veces, a partir de la vigencia de la presente resolución.” -Subraya fuera de texto-*

De acuerdo a este artículo 86 de la Resolución 80582 de 1996, quien pretenda realizar procesos de conversión de vehículos a gas natural comprimido vehicular, tiene la obligación de obtener el respectivo Certificado de Conformidad expedido por un organismo certificador previamente acreditado ante la Superintendencia de Industria y Comercio o quien haga sus veces.

De igual forma, el numeral 6.3. del artículo 6 del Decreto 1605 de 2002 que definió el esquema de vigilancia y control al que están sometidas las actividades relacionadas con el gas natural comprimido para uso vehicular, dispuso la obligación que tienen los Talleres de Conversión de obtener y mantener los Certificados de Conformidad

*Artículo 6°. Obligaciones de las Estaciones de Servicio y los Talleres de Conversión. En todo momento, desde que inician operaciones las estaciones de*



Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

*servicio y los talleres de conversión, deberán cumplir con las siguientes obligaciones:*

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

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

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

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

*6.3 Obtener, y mantener los Certificados de Conformidad de que trata el capítulo 3º del presente decreto, expedidos por un Organismo de Certificación Acreditado, sobre el cumplimiento de los requisitos técnicos contemplados en la reglamentación vigente o aquella que la modifique.*

***Parágrafo.*** *Las pólizas adquiridas con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto deberán ser ajustadas en un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha en que el Ministerio competente para ello señale las condiciones en que las mismas deben ser otorgadas.” -Subraya fuera de texto-*

Al mismo tiempo, el artículo 8<sup>1</sup> *ibídem* indicó el procedimiento para verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos, precisando que “*los oferentes de servicios y productos de GNCV deberán asegurar el cumplimiento de los requisitos, procedimientos, pruebas y ensayos establecidos en los reglamentos técnicos y deberán obtener los certificados de conformidad a que haya lugar, debidamente expedidos por un organismo de certificación acreditado, conforme a lo dispuesto en los títulos IV y V de la circular única de la Superintendencia de Industria y Comercio - Circular Externa 10 de 2001*”.

---

<sup>1</sup> **Artículo 8º. Procedimiento para verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos.** Los oferentes de servicios y productos de GNCV deberán asegurar el cumplimiento de los requisitos, procedimientos, pruebas y ensayos establecidos en los Reglamentos Técnicos y deberán obtener los Certificados de Conformidad a que haya lugar, debidamente expedidos por un Organismo de Certificación Acreditado, conforme a lo dispuesto en los Títulos IV y V de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio - Circular Externa 10 de 2001.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

Y este mismo Decreto 1605 de 2002 en el artículo 9° señaló, que serán los Organismos de Certificación Acreditados quienes expedirán los certificados de conformidad, y deberán cumplir las disposiciones contenidas en el Decreto 2269 de 1993 y en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio:

*Artículo 9°. Organismos de Certificación Acreditados. Los Organismos de Certificación Acreditados expedirán los certificados de conformidad a que hace referencia el presente decreto. En lo pertinente, se aplicarán a estos organismos las disposiciones contenidas en el Decreto 2269 de 1993, en los Títulos IV y V de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio -Circular Externa 10 de 2001- y las normas que modifiquen, aclaren, adicionen o reglamenten estas disposiciones. -Subraya fuera de texto-*

Posteriormente, el Ministerio de Minas y Energía mediante la Resolución N° 180928 de 2006, modificada por la Resolución N° 180286 de 2007, “Por la cual se expide el Reglamento Técnico aplicable a las Estaciones de Servicio que suministren Gas Natural Comprimido para Uso Vehicular”, dispuso en el artículo 6° lo siguiente:

#### ***“6. Demostración de la conformidad***

*6.1 En todo momento la EDS que suministra GNCV debe contar con un Certificado de Conformidad vigente sobre el cumplimiento del presente reglamento técnico, expedido por un Organismo Certificador Acreditado para efectos de obtener el Certificado de Conformidad de que trata este numeral, la EDS debe contar con los siguientes documentos, los cuales deben estar a disposición de la Superintendencia de Industria y Comercio:*

*6.1.1. Certificados de Conformidad exigidos en el numeral 5 del presente reglamento técnico.*

*6.1.2. Actas firmadas por el propietario o arrendatario y el Organismo de Certificación Acreditadas en las que conste que las pruebas exigidas en el numeral 4.7.1. del presente reglamento técnico, son satisfactorias y por lo tanto la EDS que suministra GNCV puede iniciar o continuar la operación, según sea el caso.*

*6.1.3. Actas firmadas por el propietario o arrendatario y el Organismo de Certificación Acreditadas en las que conste que todos los aspectos relacionados en el numeral 5 de este reglamento técnico fueron verificados directamente por el Organismo de Certificación Acreditado (...)”. -Subraya fuera de texto-*

A tales efectos, recogiendo los criterios establecidos en las normas que se acaban de transcribir, es dable concluir que la exigencia en el cumplimiento de los reglamentos técnicos y la obtención de los certificados de conformidad expedidos por un organismo de certificación acreditado, sobre el cumplimiento de los requisitos técnicos contemplados en la reglamentación vigente o aquella que la modifique, pretenden un adecuado almacenamiento, manejo y distribución del gas natural comprimido (GNC) para uso en vehículos automotores y garantizar su seguridad, calidad y competitividad, de ahí que todo aquel que pretenda realizar procesos de conversión de vehículos a gas

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

natural comprimido vehicular (GNCV) debe realizarlo en un Taller de Conversión debidamente certificado.

## 9.6. Caso concreto

De conformidad con los parámetros legales y jurisprudenciales descritos en el acápite anterior, y al panorama probatorio descrito por el *A Quo*, en la decisión de primera instancia, procede la Sala a resolver el caso concreto, lo cual va dirigido a determinar la legalidad o ilegalidad del acto administrativo acusado por la entidad actora, para ello, tenemos lo siguiente:

De los diferentes medios probatorios aportados al expediente, y los cuales fueron reseñados, no existe duda alguna, como tampoco fue discutida la calidad del Instituto de Normas Técnicas – Icontec como organismo certificador, acreditado por la Superintendencia de Industria y Comercio mediante Resolución 24777 de 13 de agosto de 2007 que lo habilita para certificar talleres de conversión de vehículos GNCV, así como las conversiones de vehículos a GNCV.

En los términos de las normas citadas anteriormente, en especial el Decreto 1605 de 2002 mediante el cual se definió el esquema de vigilancia y control al que están sometidas las actividades relacionadas con el gas natural comprimido para uso vehicular, las estaciones de servicio deben obtener y mantener los certificados de conformidad expedidos por un organismo de certificación acreditado sobre el cumplimiento de los requisitos técnicos contemplados en la reglamentación vigente o aquella que la modifique.

Bajo la óptica de ese mismo decreto -artículo 11- a la Superintendencia de Industria y Comercio se le asignó la función de vigilancia y control del cumplimiento de los reglamentos técnicos para garantizar la seguridad y calidad en el ejercicio de las actividades relacionadas con el uso del gas natural comprimido para uso vehicular GNCV.

Recogiendo los criterios indicados en los párrafos anteriores, mediante la Resolución 180928 de 2006, modificada mediante Resolución 180286 de 2007, el Ministerio de Minas y Energía expidió el reglamento técnico aplicable a las estaciones de servicio que suministran Gas Natural Comprimido para uso Vehicular y en el artículo 1° numeral 6°, impuso el deber de las EDS de contar en todo momento con un certificado de conformidad vigente sobre su cumplimiento, expedido por un organismo de certificación acreditado; y condicionó la expedición del aludido certificado por parte de los organismos de certificación acreditados, a: (i) la obtención de los certificados de conformidad previstos en su numeral 5; (ii) resultado satisfactorio de las pruebas exigidas en el numeral 4.7.1, y (iii) la verificación directa de todos los aspectos en él exigidos, por parte del organismo evaluador de la conformidad.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

Conforme a lo expresado por las partes y los antecedentes administrativos objeto de esta demanda, se encuentra probado que la Superintendencia de Industria y Comercio el 22 de febrero de 2011 en cumplimiento de sus funciones de control y vigilancia, practicó una visita de inspección a la estación de servicio “*TEXACO MÁXIMO DEL SUR*”, con el fin de verificar si cumplía con el reglamento técnico, en la cual halló una serie de inconformidades y/o incumplimientos a la norma técnica por parte de dicha estación de servicio; razón por la cual requirió al Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC en calidad de organismo de certificación de producto acreditado, para que aportara copia del certificado de conformidad No. EDSG049-1 del 11 de febrero de 2008 junto con la documentación soporte, emitido en favor de la Estación de Servicio (EDS) que suministra Gas Natural Comprimido para uso vehicular (GNCV) denominada “*Texaco Máximo del Sur*” de propiedad de la sociedad Inversiones y Servicios Neam E.U.

Para tales efectos, el demandante Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC aportó ante la Superintendencia demandada, la siguiente documentación:

- Copia del certificado de otorgamiento y renovación.
- Informes de auditoría de otorgamiento, seguimiento y renovación.
- Listas de verificación para otorgamiento, seguimiento y renovación.
- Hoja de vida de los auditores vinculados al proceso de verificación.
- Copia del Acta de Comité de ratificación del otorgamiento del certificado.

Posteriormente, con base en el acta de visita de inspección practicada a la estación de servicio “*TEXACO MÁXIMO DEL SUR*”, y la documentación aportada por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC, la Superintendencia de Industria y Comercio evidenció el presunto incumplimiento de los deberes y obligaciones que le son propios en la actividad de evaluación de la conformidad del Reglamento Técnico aplicable a las Estaciones de Servicio que suministran Gas Natural Comprimido para uso Vehicular, en concordancia con el Decreto 1605 de 2002 y le indicó a la demandada lo siguiente:

*“Se observó que el organismo de certificación acreditado del Icontec no cumplió con su deber de evaluar/verificar la totalidad de los requisitos exigidos en el Reglamento Técnico, tal como lo establece el numeral 6 del artículo 1° del Reglamento Técnico y pese a ello declaró la conformidad del mismo, a pesar de contar con evidencia objetiva de su incumplimiento, hecho ratificado con la verificación directa efectuada por esta Superintendencia en la cual se encontró que realmente no cumplía, tal como se explica a continuación:*

Referencia:  
Demandante:  
Demandado:  
Radicado:  
Instancia:  
Asunto:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
05001 33 33 030 2013 00980 01  
SEGUNDA  
RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

<i>No conformidades identificadas por el OEC y posteriormente cerradas sin que medie evidencia o seguimiento que soporte su cierre</i>	<i>Requisitos verificados y certificados por el OEC pero no cumplidos por la EDS</i>
4.1.8 4.1.3 4.2.2 4.6.4 4.7.1 4.1.4 4.4.2 4.7.2	Numeral 4.2.2 Numeral 4.3.3 Numeral 4.4.1 (iv) Numeral 4.5.2 (vii) Numeral 4.8.3

*Que con base en el presunto incumplimiento mencionado en el considerando precedente, mediante comunicación del 31 de octubre de 2011, se solicitó al Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación Icontec presentar explicaciones, las cuales fueron aportadas mediante comunicación del 9 de diciembre de 2011.*

*Antes de analizar las explicaciones presentadas y la documentación probatoria aportada, esta Dirección considera pertinente efectuar las siguientes precisiones:*

*Tal como se indicó en el informe técnico del 27 de octubre de 2011, la presente actuación administrativa tuvo como soporte los hallazgos / no conformidades y/o incumplimientos encontrados con ocasión de la visita de inspección practicada por esta Superintendencia el 22 de febrero de 2011 a la EDS Texaco Máximo del Sur.*

*En ella se demostró que la mencionada EDS no cumplió los requisitos previstos en los numerales 4.2.2, 4.3.3, 4.4.1 (iv), 4.5.2 (vii) y 4.8.3 (y).*

*Por lo tanto, a pesar de que la evaluación y hallazgos determinados en el informe técnico que soportó el inicio de la investigación administrativa en el presente asunto, se observa que en éste se incluyeron no solo las mencionadas no conformidades identificadas con ocasión de la visita de inspección, analizadas sistemáticamente con los soportes que respaldan la expedición del certificado de conformidad y las auditorías de seguimiento y renovación anteriores a nuestra visita, sino también sobre todos los hallazgos adicionales resultantes del análisis de los soportes que respaldan la expedición del certificado de conformidad y las auditorías de seguimiento y renovación que incluyen otros numerales, debe precisarse entonces, que la presente investigación se centrará en los hallazgos evidenciados directamente por esta Superintendencia con ocasión de la visita de inspección practicada el 22 de febrero de 2011 a la EDS Texaco Máximo del Sur, es decir, la expedición del certificado de conformidad a pesar del incumplimiento de los numerales 4.2.2, 4.3.3, 4.4.1 (iv), 4.5.2 (vii) y 4.8.3 y su análisis sistemático con los soportes de la expedición del certificado y de las auditorías de seguimiento y renovación relacionadas con éstos.*

Quedó acreditado también, conforme a las Resoluciones demandadas, que el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC respecto del certificado de conformidad No. EDSG049-1 del 11 de febrero de 2008, no cumplió lo previsto en el numeral 6 del artículo 1° del Reglamento Técnico – Resolución 180928 de 2006 modificada por la Resolución 180141 de 2007 y 180286 de 2007, “al no asegurarse de que la Estación de Servicio hubiera cumplido la totalidad de los requisitos, tal como se describe en el numeral 6 del artículo 1° del Reglamento Técnico, para proceder a declarar la conformidad

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

en los términos del numeral 6 del artículo 1º, mediante la expedición del respectivo certificado”; aspecto sobre el cual reprochó del instituto demandado indicando que esta norma no le era aplicable, a lo cual, el *Ad quo* le dio la razón y sobre lo que gira el recurso de apelación formulado por la Superintendencia de Industria y Comercio.

De ahí que, para la fecha de expedición del certificado de conformidad No. EDSG049-1 del 11 de febrero de 2008, por parte del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC, la Resolución N° 180928 de 2006, modificada por la Resolución N° 180286 de 2007, “Por la cual se expide el Reglamento Técnico aplicable a las Estaciones de Servicio que suministren Gas Natural Comprimido para Uso Vehicular” se encontraba vigente y era aplicable al organismo de certificación acá demandante, la cual dispone en los numerales 6.1.2. y 6.1.3 del artículo 6º que la EDS que suministra GNCV siempre debe contar con un Certificado de Conformidad vigente sobre el cumplimiento del reglamento técnico, expedido por un Organismo Certificador Acreditado para efectos de obtener el Certificado de Conformidad el cual debe estar a disposición de la Superintendencia de Industria y Comercio:

“6.1.2. Actas firmadas por el propietario o arrendatario y el Organismo de Certificación Acreditadas en las que conste que las pruebas exigidas en el numeral 4.7.1. del presente reglamento técnico, son satisfactorias y por lo tanto la EDS que suministra GNCV puede iniciar o continuar la operación, según sea el caso.

6.1.3. Actas firmadas por el propietario o arrendatario y el Organismo de Certificación Acreditadas en las que conste que todos los aspectos relacionados en el numeral 5 de este reglamento técnico fueron verificados directamente por el Organismo de Certificación Acreditado (...)”. -Subraya fuera de texto-

Al igual que el Decreto 1605 de 2002, en el artículo 9<sup>2</sup> señaló, que serán los Organismos de Certificación Acreditados quienes expedirán los certificados de conformidad, y deberán cumplir las disposiciones contenidas en el Decreto 2269 de 1993 y en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

En conclusión, de acuerdo con el análisis anterior y la documentación probatoria allegada al expediente, se observa que el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC incumplió la Resolución N° 180928 de 2006, modificada por la Resolución N° 180286 de 2007 y el Decreto 1605 de 2002, esto es, sus deberes y responsabilidades en la prestación de sus servicios de evaluación de la conformidad del reglamento técnico aplicable a estaciones de servicio que suministran GNCV, toda vez que aún cuando la EDS Texaco Máximo del Sur no cumplía los requisitos 4.2.2, 4.1.3 en concordancia con el numeral 6.2 del Decreto 1605 de 2002 y 4.4.1 ordinal (iv) procedió a expedir el

---

<sup>2</sup> Artículo 9º. Organismos de Certificación Acreditados. Los Organismos de Certificación Acreditados expedirán los certificados de conformidad a que hace referencia el presente decreto. En lo pertinente, se aplicarán a estos organismos las disposiciones contenidas en el Decreto 2269 de 1993, en los Títulos IV y V de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio -Circular Externa 10 de 2001- y las normas que modifiquen, aclaren, adicionen o reglamenten estas disposiciones. -Subraya fuera de texto-

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

certificado de conformidad y a renovarlo permitiendo de esta manera que la mencionada EDS prestara sus servicios en el mercado, de ahí que ante dicho incumplimiento, era procedente la sanción que le impuso la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, por medio de las resoluciones demandadas.

Ahora, determinada la procedencia de la aplicación de la anterior normatividad por parte del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC y su aplicabilidad a éste como organismo de certificación, así como la competencia de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO para imponer las sanciones ante el incumplimiento de las mismas; lo procedente a continuación, es la verificación del fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria por parte de dicha Superintendencia, de acuerdo a lo aducido por la recurrente.

### **9.7. De la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración.**

Uno de los reproches al fallo de primera instancia, consistió en el desacuerdo frente a la decisión de declarar el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio, bajo el argumento consistente en que habían transcurrido tres años desde que el ICONTEC expidió el certificado de conformidad No EDSG049-1, en favor de la Estación de Servicio (EDS) que suministra Gas Natural Comprimido para uso vehicular (GNCV) denominada “*TEXÁCO MÁXIMO DEL SUR*”.

En cuanto a la caducidad de la acción sancionatoria alegada por el instituto demandado, manifestó la SIC, que no es cierto que en la investigación administrativa adelantada en contra del ICONTEC haya operado dicho fenómeno jurídico, toda vez, que si bien el certificado de conformidad fue expedido el día 11 de febrero de 2008, este documento contaba con una vigencia de tres años, según se expresó en dicho certificado, esto es, hasta el 10 de febrero de 2011.

Ahora, en lo que concierne al tema que convoca a esta Sala de Decisión, conviene reseñar que el artículo 29 de la Carta Política, prevé:

*“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

*Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. - Resalta la Sala-*

Ahora, la actuación administrativa sancionatoria adelantada por la Superintendencia de Industria y Comercio en contra del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC, se inició el 21 de junio de 2011 bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, según la cual las autoridades administrativas cuentan con el término de 3 años para imponer las sanciones:

*ARTÍCULO 38. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.*

Sin embargo, aunque el estricto sentido el artículo 38 del C.C.A. dispone que la potestad sancionatoria que ostentan las autoridades administrativas caduca al cabo de tres (3) años, a nivel jurisprudencial se ha entendido que dicho término debe contabilizarse teniendo presente si el acto constitutivo de falta se realiza y se agota en un solo instante, o si se trata de aquellos que se prolongan durante cierto período de tiempo caso en el cual el término de caducidad debe contarse a partir del último acto.

Recogiendo algunos criterios jurisprudenciales sobre el asunto, y siendo muy descriptivos y por ende de mucha utilidad, las providencias del Consejo de Estado que a continuación se duplican en algunos de sus párrafos:

Sentencia del 23 de enero de 2003, Exp. N° 25000-23-24-000-2000-0665-01(7909), Consejero Ponente, Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola:

*“La caducidad de la facultad sancionatoria alegada por la actora no tuvo lugar en el presente caso por cuanto se trató de una conducta permanente o continuada, de suerte que los tres ( 3 ) años previstos en el artículo 38 del C. C. A. para que ocurra ese fenómeno extintivo de la competencia del Estado para imponer sanciones administrativas debía contarse a partir del último acto del comportamiento investigado, y el mismo se dio el 15 de mayo de 1999 mientras que el acto que puso fin a la actuación administrativa se le notificó a la accionante el 27 de enero de 2000, es decir, dentro del tiempo en mención.”*

Sentencia del 21 de febrero de 2008, Exp. N° 25000-23-27-000-2001- 00898-01, Consejero Ponente, Dr. Camilo Arciniegas Andrade:

*“La apelante sostiene que la SSPD perdió competencia para proferir los actos sancionatorios, por cuanto la entidad demandada profirió los actos demandados por fuera del término concedido en la norma, luego ya no era competente para hacerlo.*



Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

*Para la Sala, el cargo no está llamado a prosperar por cuanto el artículo 38 CCA señala un plazo perentorio para que la autoridad administrativa ejerza la facultad de imponer sanciones, a saber:*

*«Art.- 38. Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.»*

*Asimismo, la SSPD ha conceptualizado respecto de la configuración del silencio administrativo y la facultad sancionatoria lo siguiente: En cuanto a la contabilización del término para imponer la sanción, señala el artículo 38 que la caducidad se produce al cabo de tres años de haberse producido el acto que pueda ocasionarlas.*

*Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que si se trata de actos de ejecución continuada, el término de caducidad para imponer la sanción comienza a contarse a partir de la fecha en la cual cesa dicha conducta. De allí que, en los demás casos, dicho plazo se contabilizará en la forma establecida por el artículo 38 del C.C.A., esto es, desde que el hecho se produce”*

Sentencia del 18 de agosto de 2011, Exp. N° 11001-03-24-000-2007-00013-00, Consejero Ponente, Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta:

*“Como se puede observar, los artículos 38 del C.C.A. y 52 de la Ley 30 de 1992, coinciden en disponer que la potestad sancionatoria que ostentan las autoridades administrativas caduca al cabo de tres (3) años. Mientras el primero de los preceptos enunciados señala que su computo empieza el día que haya tenido lugar la ocurrencia de la falta, en el segundo se hace referencia a que la misma debe empezar a partir del “último acto” constitutivo de la misma.*

*Si bien podría decirse en principio que se presenta una contradicción entre ambas disposiciones con respecto al momento a partir del cual debe comenzar el computo del término de caducidad, la Sala considera que aquella en realidad es aparente, pues mientras el artículo 38 del C.C.A. se está refiriendo a aquellos actos constitutivos de falta que se realizan y se agotan en un solo instante, el artículo 52 de la Ley 30 de 1992 está haciendo alusión a aquellos actos sancionables de ejecución continuada.*

*En todo caso, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa en interpretar el artículo 38 del C.C.A. en el sentido de señalar que cuando la conducta constitutiva de la falta se desarrolla no en un único momento sino que se prolonga durante cierto período de tiempo, el término de caducidad debe contarse a partir del último acto.”*

De modo que, en el caso concreto, el INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS -ICONTEC- emitió el Certificado de Conformidad No. EDSG049-1 el **11 de febrero de 2008**, con un **término de vigencia por tres años**, esto es, dicho certificado tenía vigencia hasta el **10 de febrero de 2011**, y fue con base en este documento que la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó al ICONTEC porque no cumplió a cabalidad con sus obligaciones como organismo de certificación de estaciones de servicio sujetas al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Resolución 180928 de 2006 con sus modificaciones y adiciones.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

De ahí que, la Superintendencia de Industria y Comercio tuvo en cuenta para imponer la sanción, que durante la vigencia del referido certificado de conformidad se puso en riesgo permanente y continuo los objetivos legítimos que busca proteger el Reglamento Técnico, puesto que se permitió la prestación del servicio de distribución de Gas Natural Comprimido Vehicular por parte de una estación de servicio sin el cumplimiento total de los requisitos exigidos por el Reglamento Técnico y sin que a la fecha en que se realizó el requerimiento de información inicial el día 21 de junio de 2011 se hubiera demostrado que se habían corregido los incumplimientos evidenciados.

Así, en armonía con el entendimiento que ha presentado el Consejo de Estado en las providencias antes transcritas, en el caso bajo estudio se configura una conducta continuada consistente en el incumplimiento del Reglamento Técnico aplicable a las estaciones de servicio que suministran Gas Natural Comprimido Vehicular por parte del ICONTEC, conforme lo indicó la Superintendencia demanda, en el sentido de mantener vigente una certificación de conformidad de la estación de servicio denominada “EDS Texaco Máximo del Sur” durante 3 años, sin cumplir a cabalidad con los requisitos de obligatorio cumplimiento que dicha norma contempla y por ende se puso en peligro inminente los objetivos legítimos protegidos por el referido Reglamento Técnico.

Es decir, no se debe entender que la conducta infractora desplegada por el ICONTEC se limita única y exclusivamente al instante de la emisión del certificado de conformidad No. EDSG049-1 el 11 de febrero de 2008, sino que dicha conducta perdura en el tiempo hasta el momento incluso en el que la Superintendencia de Industria y Comercio realizó el requerimiento de información, el día 21 de junio de 2011 y durante toda la vigencia de dicho certificado de conformidad ya que existían condiciones de prestación del servicio que no cumplían con los requisitos señalados en la Resolución 180928 de 2006 con sus modificaciones y adiciones, y que por dichas condiciones no era factible certificar dicha estación de servicio como apta para la prestación del servicio de distribución de gas natural comprimido vehicular.

La conclusión que se desprende es entonces, que el cómputo del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración en el caso concreto no se puede entender desde el 11 de febrero de 2008, puesto que al momento de realizarse el requerimiento de información por parte de la Superintendencia demandada al ICONTEC, el día 21 de junio de 2011, aún persistía el incumplimiento de las disposiciones reglamentarias, lo que generaba riesgos a los objetivos legítimos tutelados por el reglamento técnico con ocasión de la distribución de dicho producto combustible y que debían haber sido verificados por el organismo de certificación al momento de adelantar el proceso de evaluación de la conformidad y durante la vigencia de dicho certificado.

Bajo los anteriores supuestos fácticos y jurídicos, para la Sala le asiste razón a la entidad demandada en el recurso de apelación, por ello, cuando el

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS -ICONTEC- informó a la Superintendencia de Industria y Comercio el 09 de noviembre de 2012 que había corregido las falencias en los procesos de evaluación de la conformidad adelantados por dicho organismo de certificación, indicando que: *“a la fecha, justamente honrando los intereses de seguridad perseguidos por la Superintendencia, ICONTEC ha implementado en sus protocolos mecanismos que exigen a sus inspectores diligenciar el 100% de los informes, así como también, guardar evidencia que permita comprobar la satisfacción del requisito evaluado, de manera que por tener satisfecho el requisito traído por la ley, solicitamos se levante y deje sin efecto la sanción que se nos impuso con resolución 62.214”*.

Por ello, la conducta continuada consistente en la infracción a las disposiciones del Reglamento Técnico cesó en el momento en que el ICONTEC demostró que se corrigieron los incumplimientos en sus protocolos de evaluación de la conformidad, lo cual sucedió el **09 de noviembre de 2012**, cuando afirmó que ya había corregido los errores, lo cual fue expresado y acreditado mediante el escrito por el cual presentó los recursos contra la Resolución 62214 del 24 de octubre de 2012, siendo este el momento para empezar el conteo de la caducidad según las disposiciones del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-; de ahí que Superintendencia de Industria y Comercio, al momento de expedir las resoluciones demandadas no haya transcurrido el término de 3 años de que trata la norma en comento.

Es conforme a lo expuesto, que para la Sala los fundamentos jurídicos aplicados en los actos administrativos acusados eran los correctos y que la Superintendencia de Industria y Comercio se encontraba facultada para imponer la sanción por incumplimiento de los reglamentos técnicos en ejercicio de las actividades relacionadas con el uso del gas natural comprimido para uso vehicular GNCV, así como que no había caducado la facultad sancionatoria de la administración; razón por la cual habrá lugar a **REVOCAR** la decisión de primera instancia.

## **10. LA CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA**

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en armonía con lo preceptuado por el numeral 4° del artículo 365 del Código General del Proceso, se condenará en costas en ambas instancias, a la parte demandante INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS -ICONTEC-, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia en la forma y oportunidad que se indica en el artículo 366 *ejusdem*.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA CUARTA DE ORALIDAD**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

## **F A L L A:**

**PRIMERO: REVOCAR** la providencia proferida por el Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín, fechada el día cuatro (04) de agosto de dos mil dieciséis (2016), por las razones anteriormente expuestas.

**SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS** en ambas instancias a la parte demandante INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS - ICONTEC-, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia en la forma y oportunidad que se indica en el artículo 366 *ejusdem*.

**TERCERO:** Se le reconoce personería al Dr. GUILLERMO ANDRÉS NAVARRO ROMERO, para que represente a la parte demandante dentro del presente proceso, en los términos y para los efectos del poder a él conferido, de conformidad con el artículo 74 y siguientes del Código General del Proceso.

**CUARTO. NOTIFÍQUESE** esta sentencia y una vez ejecutoriada, devuélvase al Juzgado de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Discutido y Aprobado en Sala de la fecha Acta N° 29

**LOS MAGISTRADOS,**

**GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

**LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO**

**RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO**

**Firmado Por:**

**Gonzalo Javier Zambrano Velandia**  
**Magistrado**  
**Mixto 010**  
**Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia**

**Rafael Dario Restrepo Quijano**

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL  
Demandante: INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN – ICONTEC  
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Radicado: 05001 33 33 030 2013 00980 01  
Instancia: SEGUNDA  
Asunto: RESUELVE APELACIÓN SENTENCIA

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Sala 004 Contencioso Admsección 1  
Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia**

**Liliana Patricia Navarro Giraldo  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Sala 013 Contencioso Admsección 1  
Tribunal Administrativo De Antioquia - Antioquia**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**b4c223909ce5b9168e79a8585bebfda0e075413ac3cd738f4194c5e0b1f7e7ff**

Documento generado en 04/05/2022 01:58:29 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente  
URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**