

T-499-93

Sentencia No. T-499/93

SERVICIO PUBLICO DE SUMINISTRO DE COCINOL/ACCION DE NULIDAD/JURISDICCION
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

El suministro de combustibles, y el cocinol es uno de ellos, constituye un servicio público, cuya regulación, control y vigilancia corresponde al Estado, como lo señala el inciso 2o. del artículo 365 de la Constitución, y hace parte de las finalidades del mismo, en la forma prevista en el inciso 1o. del mismo artículo. Sin embargo, si una persona o un grupo de personas, no está de acuerdo con las políticas generales del Gobierno Nacional, en asuntos tales como la distribución y comercialización de combustibles, no es a través de la acción de tutela que podría obtener su inaplicación, ya que existe el medio judicial apropiado, cual es acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y demandar allí la nulidad de los actos administrativos objeto de su desacuerdo.

PETICIONARIOS:

MARIA SOLEDAD OLIVA BERMUDEZ, ROSALBA MARIN, JOSE ROA, MAX ACEVEDO CRUZ, LUZ MERY HURTADO Y BLANCA CALDERON.

PROCEDENCIA:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.

MAGISTRADO PONENTE:

JORGE ARANGO MEJIA.

Aprobada, en sesión de la Sala Primera de Revisión, celebrada a los veintinueve (29) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, a revisar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 10 de junio de 1993, en la acción de tutela presentada por los señores MARIA SOLEDAD OLIVA BERMUDEZ,

ROSALBA MARIN, JOSE ROA, MAX ACEVEDO CRUZ, LUZ MERY HURTADO Y BLANCA CALDERON contra el Ministerio de Minas y Energía y la Empresa Colombiana de Gas, S.A. – COLGAS, para que no se les suspenda el servicio de suministro de Cocinol.

El negocio llegó a conocimiento de esta Sala de Revisión, por remisión que hizo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 33 del citado decreto, la Sala de Selección de la Corte eligió, para efectos de revisión, el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Los peticionarios, el día 26 de mayo de 1993, presentaron acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que no se les suspenda el servicio de suministro de cocinol.

a) Hechos.

Los actores manifiestan que son usuarios de cocinol desde hace aproximadamente 15 años. Son personas de escasos recursos, que no cuentan con otro combustible para cocinar sus alimentos. En iguales condiciones se encuentran varios jardines comunitarios y hogares de bienestar, donde estudian, al parecer, hijos de los actores. Existe una población infantil de 5.000 niños que se beneficia del servicio de cocinol.

El Ministerio de Minas y Energía le concedió la distribución de tal combustible a la Empresa Colombiana de Gas, S.A. – COLGAS, la cual sistemáticamente ha estado recortando el servicio. Para tal efecto, ha utilizado mecanismos intimidatorios, e informándoles que se va a eliminar totalmente el cocinol.

En opinión de los actores, se trata de “un chantaje y una violación a la estabilidad familiar porque no contamos con otro servicio para el cocinamiento de nuestros alimentos.”

Los actores finalizan su escrito así:

“Acudimos ante Ustedes para que se nos respete nuestros derechos fundamentales y no se

nos suspenda el servicio de COCINOL que tanta falta nos hace y del cual se están beneficiando no solo (sic) quienes presentamos esta tutela sino miles de ciudadanos de esta localidad de bogotá (sic).

“Queremos que ustedes nos protegan (sic) estos derechos e informen al Ministerio de Minas y Energía (sic) lo mismo que a COLGAS para que no suspendan el servicio hasta tanto no exista otra alternativa de energía para nuestras familias. Es un derecho que tenemos desde hace 15 años y somo (sic) familias de escasos recursos económicos.”

b) Derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

El artículo 44, en lo que se refiere a los derechos fundamentales de los niños, pues “con la política (sic) de recorte permanente del servicio de cocinol y de su eminente (sic) suspensión se están violando los derechos fundamentales del niño, tales como la integridad física (sic), la salud, la seguridad social, la vida, y la alimentación. Tal como lo señala la constitución Nacional en su art. 44.”

II. SENTENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCION PRIMERA.

El Tribunal sólo citó a uno de los actores para efectos del cumplimiento de la información de que trata el artículo 37 del decreto 2591 de 1991, también solicitó información al Ministerio de Minas y Energía y a Colgás sobre las causas del recorte de cocinol y la limitación en la prestación del servicio público. Vale la pena señalar que la solicitud de información a las entidades mencionadas, el Tribunal la hace en forma general, sin circunscribirla a ningún barrio o sector en particular.

El 10 de junio de 1993, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, previo análisis de las pruebas allegadas, decidió :

“CONCEDESE LA TUTELA SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS, consagrados en el artículo 44 de la Constitución Política, solicitada por MARIA SOLEDAD OLIVA BERMUDEZ Y OTRAS PERSONAS contra el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA Y LA COMPAÑIA COLOMBIANA DE GAS “COLGAS S.A.”, POR EL RECORTE EN EL SUMINISTRO DEL COMBUSTIBLE LIQUIDO DOMESTICO “COCINOL”.

Así mismo, ordenó al Ministerio cumplir las disposiciones vigentes sobre distribución y comercialización de cocinol, y a Colgás, que lo suministre regular y periódicamente en la cantidad suficiente a los usuarios que posean carné vigente, en los barrios en los que viven los accionantes, hasta que se pongan en ejecución los mecanismos de sustitución, previstos en la Resolución Nro. 32228, del 8 de noviembre de 1991, del Ministerio de Minas y Energía.

Las consideraciones del Tribunal son:

“ ...

“No trata la acción de proteger los Derechos Colectivos mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política, y a pesar de que la comercialización y distribución del Cocinol está reglamentada en las Resoluciones aportadas como pruebas, es procedente entrar a estudiar la solicitud en virtud de lo dispuesto en la parte final del artículo 44 de la Carta.”

El Tribunal transcribe el artículo y lo pertinente de la Resolución Nro. 32228, del 8 de noviembre de 1991, del Ministerio de Minas y Energía. Y señala a continuación:

“Estudiadas las Actas del Comité de Sustitución del Cocinol, aportadas por el Ministerio, no se encuentra que en los barrios de la Localidad de Santafé, Zonas 3 y 4, denominados El Dorado, Atanasio Girardot, El Triunfo y El Rocio, se hayan instalado redes de distribución de gas natural, o que allí exista suministro oportuno de gas propano, y menos que se haya recomendado suspender el servicio.

“En consecuencia, las afirmaciones de los solicitantes no tienen contradicción. Y, siendo evidente que el recorte en el suministro del Cocinol no sólo afecta a la población infantil con violación de sus derechos fundamentales consagrados en el artículo 44 de la Constitución Nacional, sino a toda la comunidad que requiere el servicio, SE CONCEDERA LA TUTELA . . .”

Concluye el Tribunal expresando que la omisión del suministro del cocinol afecta los siguientes derechos fundamentales de los niños: la vida, la salud y la alimentación equilibrada. Y, también se vulneran esos derechos a los peticionarios de la tutela.

Esta decisión no fue impugnada.

Como se señaló, el Tribunal solicitó información al Ministerio de Minas y Energía y a Colgás.

La Corte Constitucional, a través del Magistrado Sustanciador, solicitó a los mismos organismos y a Ecopetrol, mayor información, especialmente referida a los barrios o sectores en los que viven los actores. Por consiguiente, obran en el expediente los siguientes documentos:

- Resolución Nro. 32228 de 1991, del Ministerio de Minas y Energía, sobre comercialización y distribución de cocinol.
- Información del Ministerio sobre el programa de sustitución del consumo de cocinol por gas propano o natural.
- Actas de reunión del comité de sustitución de cocinol, Nros. 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 22, correspondientes al período comprendido entre el 14 de enero de 1992 y el 18 de enero de 1993. Nótese que no se encuentra el acta número 13.
- Decreto 2334 de 1989, por el cual se crea el Comité de Planeamiento del Programa de Cocinol.
- Resoluciones Nros. 2737 de 1988, 765 de 1990, 32413 de 1992, del Ministerio de Minas y Energía, sobre distribución y comercialización del cocinol.
- Información de fecha 5 de octubre de 1993, de Colgás, sobre el programa de sustitución en los barrios donde viven los actores, el suministro del cocinol y la forma de acceder al cambio de combustible.
- Información del Ministerio de Minas y Energía del 7 de octubre de 1993, sobre los programas de sustitución de cocinol. Se señala expresamente que en la actualidad y en la época de presentación de la tutela, los barrios donde viven los actores recibían normalmente el cocinol. Se adjuntó el Acta de Iniciación del contrato con Colgás, y el informe de suministro de cocinol en los meses de mayo y septiembre de 1993.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera: Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte para dictar sentencia en relación con el

negocio de la referencia, con base en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el decreto 2591 de 1991.

Segunda: El suministro de cocinol es un servicio público. Importancia del combustible.

a) El suministro del cocinol es un servicio público.

El artículo 212 del Código de Petróleos, decreto 1056 de 1953, dice:

“Como el transporte y la distribución del petróleo y sus derivados constituyen un servicio público, las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercitarla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno en guarda de los intereses generales.” (se resalta)

La Constitución en el Capítulo 5, trata “De la Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos”. El artículo 365 dice:

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

“Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado ma

ntendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. . .” (se resalta)

Es decir, por definición legal, el suministro del cocinol, como combustible para la cocción y calefacción de alimentos, es un servicio público, que puede ser prestado directamente por el Estado o por particulares. Y su regulación, control y vigilancia, corresponde al Estado.

b) Importancia del combustible.

De conformidad con información que reposa en el expediente, enviada por el Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol y Colgás, además de la directamente suministrada por la Vicepresidencia Comercial de Ecopetrol, se resaltan los siguientes aspectos del cocinol:

- Es un elemento de primera necesidad en Santafé de Bogotá y en algunas regiones de

Boyacá, ya que es el combustible apropiado para alturas superiores a los 2.500 m.s.n.m., donde el contenido de oxígeno en la atmósfera es menor. Otros derivados del petróleo, que se utilizan en el resto del país, como el kerosene, no son eficientes, por la razón anotada.

- El Gobierno Nacional está realizando esfuerzos para terminar con la producción y distribución del cocinol, por sustitutos más seguros, garantizando previamente el suministro de tales sustitutos. Primero inició la sustitución con briquetas de carbón, pero éstas fueron rechazadas por la comunidad, por dos razones principales: dificultades en la manipulación y problemas de combustión en estufas pequeñas, que por el bajo contenido de oxígeno hacen necesario un iniciador.

c) Política de sustitución del cocinol por combustibles más seguros.

El Ministro de Minas y Energía, en comunicación del 4 de junio de 1993, señaló al Tribunal las razones para sustituir el cocinol:

1o. Desviación del cocinol para usos no domésticos.

“El bajo costo del Cocinol en razón del alto subsidio asumido por ECOPETROL, generó el mercado negro de este producto. Fueron muchas las quejas recibidas en este Ministerio, en las que se manifestaba que miembros de las Juntas de Acción Comunal, a las que inicialmente se había asignado la entrega de los cupos a las familias que formaban parte de la comunidad, desviaron el objeto del programa y lo comercializaron en las Estaciones de Servicio, quienes lo mezclaban con gasolina, obteniendo unos y otros grandes ganancias, en detrimento de los consumidores de bajos recursos económicos en favor de quienes había sido concebido el programa.”

El cocinol se vende a \$85 por galón, y el galón de gasolina tiene un valor de \$575.

2o. Accidentalidad por el mal manejo del cocinol.

“ El elevado porcentaje de accidentes sufrido por los miembros de las familias consumidoras de cocinol, en razón al mal manejo de de este producto y a su alta peligrosidad, fueron factores preponderantes para implementar el programa de sustitución de consumo de Cocinol por combustibles mucho mas (sic) seguros...”

3o. Deficiencias en la prestación del servicio.

“La prestación del servicio del cocinol se ha caracterizado por ser muy deficiente, debido a que los consumidores deben hacer interminables filas por largas horas, mientras el gas natural, es un combustible que llega a las redes directamente a los hogares de los usuarios que tienen acceso a ella; y, el gas propano lo distribuyen las empresas en diferentes barrios a través de camiones, en cilindros de 20, 40 y 100 libras, lo cual conlleva para los usuarios una mejor prestación del servicio.”

En razón de la mencionada política de sustitución, el Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con las funciones señaladas por la ley 1a. de 1984, artículo 3o., ha proferido, entre otros, los siguientes decretos y resoluciones:

“ARTICULO 40. Continúan vigentes las disposiciones contenidas en los artículos 1o. (incluyendo párrafo), 5o., 6o. y 9o. del Decreto 2493 de 1984, referentes a la destinación única (sic) y exclusiva del Cocinol (C.D.L.), como artículo de primera necesidad, en determinados sectores de la población, a las condiciones y formalidades que deben llenar los expendios de Cocinol y los vehículos automotores que se dediquen al transporte y distribución del mencionado combustible, y a los horarios del transporte del mismo.” (se resalta)

– Resolución 32228 de 1991, sobre comercialización y distribución del cocinol. En sus considerandos, estableció:

“Que el Cocinol es un combustible, cuyo suministro debe destinarse única y exclusivamente al uso doméstico en los sectores de población que por sus características socioeconómicas demanden su utilización.

“Que es necesario ejercer un estricto control de la distribución y comercialización del Cocinol mediante carnetización de los usuarios para depurar información relacionada con la demanda real de este combustible para uso doméstico y eliminar su utilización fraudulenta en otras actividades, su reventa y especulación.

“Que es propósito del Gobierno Nacional, terminar con la producción y distribución del Cocinol, garantizando previamente el suministro de combustibles sustitutos más seguros,

como son el gas natural y el gas propano, GLP.” (se resalta)

Para tal efecto, los artículos 5o. y 6o. de la misma Resolución, disponen:

“ARTICULO QUINTO: A partir de la vigencia de la presente resolución no se otorgarán nuevos cupos de Cocinol y las empresas distribuidoras no podrán reasignar los ya otorgados.

“ARTICULO SEXTO: Las empresas distribuidoras dejarán de suministrar Cocinol, a los barrios o áreas donde entre en operación el suministro de gas natural por medio de redes de distribución; cuando exista un suministro oportuno y continuo de gas propano, GLP; o en los casos en que el Comité de Sustitución recomiende debido a que los usuarios se encuentran en un estrato que su situación socioeconómica no lo justifique.”

De conformidad con las normas transcritas y las explicaciones suministradas por las entidades relacionadas con este tema, la sustitución del cocinol no obedece a una decisión discrecional de una empresa, Colgas, de no distribuir cocinol, sino que está enmarcada en decretos y resoluciones, los cuales constituyen actos de carácter general, impersonal y abstracto, proferidos por el Estado.

Esta distinción es importante, ya que tal clase de actos, según el artículo 6o., numeral 5o. del decreto 2591 de 1991, hacen que la acción de tutela no proceda.

Podría pensarse que en el caso concreto sería procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, si, efectivamente, para la época en que fue presentada la demanda, a los actores directamente se les hubiera suspendido el suministro de cocinol.

Para aclarar este punto, la Corte solicitó a las entidades que intervienen en el proceso de suministro de cocinol información precisa al respecto. El Ministerio de Minas y Energía, en comunicación del 7 de octubre de 1993 (folios 144 a 146), manifestó:

“1. Los Barrios El Triunfo, Atanasio Girardot, El Dorado y El Rocío, están incluidos en el programa de sustitución de cocinol por gas propano.

“2. Para los barrios mencionados está programada la sustitución con gas propano, debido a que los barrios en mención se encuentran ubicados a gran distancia de las redes de gas natural construídas.

“3. Como se mencionó en el punto 1.), la sustitución aún no se ha realizado, por consiguiente el 26 de mayo de 1993 los barrios en mención recibían normalmente el cocinol. Adjunto el informe de suministro de cocinol efectuado por Colgas en el mes de mayo del presente año.

“ . . .

“6. Acogerse al programa de sustitución de cocinol es enteramente voluntario por parte de las comunidades ...

“El procedimiento acordado con la Alcaldía Mayor de Bogotá es el siguiente:

“a. Las comunidades expresan ante Ecopetrol su deseo de que se les lleve el programa de sustitución de cocinol.

“b. Ecopetrol autoriza a la Empresa designada, la cual es una de las compañías distribuidoras de gas propano contratadas para ejecutar el programa, para que efectúe la sustitución en la comunidad, o autoriza a Gas Natural S.A., cuando la sustitución con gas natural es factible.

“A pesar de ser un programa voluntario, la sustitución de cocinol ha tenido gran acogida, tal como se muestra en los informes adjuntos, habiéndose sustituido el 63% de los expendios de cocinol y 192.000 usuarios.” (se resalta)

Es decir, en los barrios de los actores no se ha suspendido el suministro del cocinol, por no contar con combustibles sustitutos, y en la fecha en que presentaron la acción de tutela, contaban con el servicio normal de cocinol

Esta consideración está corroborada por el mismo escrito de la tutela, el cual finaliza así:

“Acudimos ante Ustedes para que se nos respete (sic) nuestros derechos fundamentales y no se nos suspenda el servicio de COCINOL que tanta falta nos hace y del cual se están beneficiando no solo (sic) quienes presentamos esta tutela sino miles de ciudadanos de esta localidad de bogotá (sic).

“Queremos que ustedes nos protejan (sic) estos derechos e informen al Ministerio de Minas y Energía (sic) lo mismo que a COLGAS para que no suspendan el servicio hasta tanto no

exista otra alternativa de energía para nuestras familias. Es un derecho que tenemos desde hace 15 años y como (sic) familias de escasos recursos económicos.” (se resalta)

En otras palabras, los actores quieren que, a través de la acción de tutela, se suspenda una política gubernamental, la sustitución del cocinol, servicio que ni cuando presentaron la tutela, ni actualmente, les ha sido suspendido, hechos éstos que no fueron considerados por el a quo.

Todas las anteriores consideraciones llevan a esta Sala a revocar la decisión del Tribunal de conceder la tutela, en forma transitoria, a los actores, ya que la demanda estaba encaminada no sólo a atacar un acto de carácter general, impersonal y abstracto, sino que, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, a los actores no se les había suspendido ni reducido el suministro de cocinol.

V. CONCLUSIONES

El suministro de combustibles, y el cocinol es uno de ellos, constituye un servicio público, cuya regulación, control y vigilancia corresponde al Estado, como lo señala el inciso 2o. del artículo 365 de la Constitución, y hace parte de las finalidades del mismo, en la forma prevista en el inciso 1o. del mismo artículo.

Sin embargo, si una persona o un grupo de personas, no está de acuerdo con las políticas generales del Gobierno Nacional, en asuntos tales como la distribución y comercialización de combustibles, no es a través de la acción de tutela que podría obtener su inaplicación, ya que existe el medio judicial apropiado, cual es acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y demandar allí la nulidad de los actos administrativos objeto de su desacuerdo.

Diferente es la situación de aquellos a quienes, sin contar con los combustibles sustitutos de cocinol, la empresa responsable de su distribución procediera a suspenderlo. En tal caso, de acuerdo con la situación concreta, se podría presentar una posible vulneración del derecho a la vida de los afectados, al no poder preparar su alimentación.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el diez (10) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Por consiguiente, no acceder a la tutela presentada por los señores MARIA SOLEDAD OLIVA BERMUDEZ, ROSALBA MARIN, JOSE ROA, MAX ACEVEDO CRUZ, LUZ MERY HURTADO Y BLANCA CALDERON contra el Ministerio de Minas y Energía y la Empresa Colombiana de Gas, S.A. – COLGAS. Pero, se advierte que los peticionarios tienen derecho a recibir el servicio de cocinol, mientras no se haga la sustitución por otro combustible, conforme al programa aludido en esta sentencia.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que sea notificada a las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)

