

T-423-93

Sentencia No. T-423/93

#### ACCION DE TUTELA CONTRA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO/CARBOCOL

Se requiere del juez de tutela un ejercicio analítico con el fin de determinar si una empresa industrial y comercial del Estado, al amenazar o vulnerar supuestamente un derecho fundamental de alguna persona, lo hizo en ejercicio de su actividad comercial o industrial, o en desarrollo de los actos administrativos proferidos para cumplir con una atribución estatal contenida en una ley. La presente tutela se dirige contra CARBOCOL, en su calidad de empresa industrial y comercial del Estado, quien, para estos efectos, actúa como particular y no como autoridad pública.

#### ACCION DE TUTELA-Indefensión

La posición económica y social de los peticionarios y la ya reiterada relación contractual con las compañías explotadoras de carbón, constituyen fundamentos suficientes para considerar que, si bien el cobro de la denominada contraprestación puede afectar económicamente a las personas y a las empresas transportadoras de carbón, ello no significa que estas se encuentren en estado de indefensión.

#### CARRETERA PRIVADA/PEAJE

El hecho de que el Código Civil reconozca el carácter de privada de un vía, así esté destinada al uso público (con permiso del dueño), no es óbice para que el Código de Tránsito Terrestre se ocupe de regular algunos aspectos de dicha vía, aspectos que por lo demás se relacionan con la señalización y las medidas de seguridad que deban adoptarse para la protección de los asociados. A CARBOCOL le asiste la facultad de adoptar e implementar las gestiones necesarias para lograr el adecuado funcionamiento de la vía. Entre ellas, se encuentra naturalmente el exigir a los responsables de su deterioro una colaboración para sufragar los gastos de mantenimiento. Debe recordarse que la señalada carretera no fue construida con el propósito de transportar carbón, sino que mediante ella se buscaba garantizar el desplazamiento de los materiales y del personal empleado en el complejo carbonífero, y que posteriormente fue abierta para el uso y disfrute de todos los habitantes de la región. El

cobro de la contraprestación no constituye una especie de impuesto manifestado mediante la figura del peaje.

#### LIBERTAD DE LOCOMOCION-Vulneración

Para que exista una violación al derecho fundamental de locomoción respecto del libre tránsito por las vías públicas, se deben cumplir con los siguientes requisitos: a) que se trate de un vía pública; b) que efectivamente se prive a las personas del libre tránsito por esa vía; y c) que se lesione el principio del interés general.

#### DERECHO AL TRABAJO

El caso sub-examine no representa una violación al derecho al trabajo de los peticionarios, pues, al existir la posibilidad de desplazarse desde o hacia el lugar donde se desempeñan las labores, no se está impidiendo el ejercicio una actividad económicamente productiva. Lo anterior porque el cobro de la contraprestación por parte de INTERCOR no ocasiona una privación al derecho de ejercer el trabajo de transporte del carbón, toda vez que los interesados se encuentran en la libertad de someterse a las condiciones estipuladas por INTERCOR y gozar así de una carretera que responde adecuadamente a sus necesidades. Si los transportadores no escogen esta posibilidad, entonces, podrán usar la carretera nacional que cumple con los mismos propósitos laborales.

REF.: Expediente No. T-15304

Peticionario: Evert Velandia y otros

Procedencia: Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

## POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T-15304, adelantado por Evert J. Velandia, Carlos Alberto Blanco, Germán Agudelo, Jairo Bolívar, José H. Hernández, John W. Alvarez, Néstor J. Plata, y las Sociedades Carbonera de Transportes Ltda. y Transcarga Ltda., en contra de Carbones de Colombia S.A -“CARBOCOL S.A”.

### I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efecto de su revisión, la acción de tutela de la referencia. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

#### 1. Solicitud

Los ciudadanos Evert J. Velandia, Carlos Alberto Blanco, Germán Agudelo, Jairo Bolívar, José H. Hernández, John W. Alvarez, Néstor J. Plata, y las sociedades Carbonera de Transportes Ltda y Transcarga Ltda., mediante apoderado judicial, interpusieron, ante la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior de Riohacha, acción de tutela en contra de la Empresa Industrial y Comercial del Estado de orden nacional, “Carbones de Colombia S.A. -CARBOCOL-” con el fin de que se les ampararan sus derechos a la libre locomoción, a la libertad de movimiento, habeas corpus e inviolabilidad de domicilio y al trabajo, consagrados en los artículos 24, 28 y 25, respectivamente, de la Constitución Política de Colombia.

Manifiesta el apoderado de los actores que “La Nación colombiana, por intermedio de CARBOCOL, una de sus agencias, construyó la carretera a Cuestecitas-Cuatrovías-Uribia, la cual atraviesa el noventa y cinco por ciento (95%) de la península de la Guajira y comunica los municipios de Barrancas, Maicao, Riohacha, Manaure y Uribia”. Señala igualmente que CARBOCOL ha impedido el tránsito vehicular por dicha carretera, argumentando que es

privada. Asimismo afirma que, a partir del 16 de marzo de 1993, CARBOCOL comunicó a los accionantes que, como requisito para transitar por la carretera, debían pagar un peaje de veinte mil pesos “(...) establecido legalmente por el Ministerio de Obras Públicas y las autoridades de la Guajira (...)” y que la policía vial ha llegado a imponer multas a aquellos vehículos que no lo pagan.

Adicionalmente, considera que CARBOCOL, en su condición de Empresa Industrial y Comercial del Estado, no puede realizar obras que no sean de interés general. “No se concibe entonces al Estado haciendo obras para su provecho particular, porque sería un contrasentido”. Afirma que las carreteras construidas por el Estado son bienes de uso público y que por tanto no se concibe que una vía que comunica a varios municipios sea particular.

Señala además que CARBOCOL “(...) está tratando de impedir el trabajo de transportadores honestos, limitándoles su libertad de transitar por una parte del país”.

Por último solicita como medida provisional, que se ordene a CARBOCOL suspender la limitación al tránsito de la carretera Cuestecitas-Cuatrovías-Uribia.

### 3. Pretensiones

Solicita el apoderado de los actores que se ordene a CARBOCOL “abstenerse de impedir o tratar de impedir, por si o por interpuesta persona, el tránsito de vehículos (...) por la carretera Cuestecitas-Cuatrovías-Uribia..”

## II. ACTUACION PROCESAL

### 1. Primera Instancia

#### 1.1 Pruebas

Mediante auto de fecha 19 de marzo de 1993, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, resolvió admitir la presente acción de tutela y solicitó a CARBOCOL S.A. que aportara toda la documentación relacionada con la construcción de la carretera a que hace referencia la demanda y que rindiera informes sobre el cobro del peaje y los fundamentos con los cuales se tomó tal medida.

CARBOCOL, por intermedio de su apoderado judicial y mediante escrito de fecha 23 de marzo de 1993 atendió la solicitud hecha por el Tribunal. En dicho escrito se destaca lo siguiente:

A) Afirma que la carretera Mina-Puerto fue construida por CARBOCOL e INTERCOR, empresas entre las cuales se celebró el contrato de asociación para la explotación minera del “Cerrejón-Zona Norte”. Posteriormente, aclara que dicha obra se realizó por INTERCOR, en su calidad de operador del contrato ya referido, con cargo a la cuenta conjunta del mismo contrato “y no con cargo al presupuesto de la Nación”. Señala que, en consecuencia, la carretera pertenece a CARBOCOL e INTERCOR por partes iguales. Después, aclara que la vía está construida en su mayor parte sobre terrenos reservados por el Incora a favor de CARBOCOL, según la Resolución 002 de 21 de enero de 1981, y en una menor proporción sobre terrenos adquiridos a particulares, aunque destaca que la parte de la carretera objeto de controversia abarca, casi en su totalidad, los terrenos de propiedad privada que fueron adquiridos por INTERCOR.

B) En cuanto al fundamento jurídico del cobro de la tarifa por el uso de la carretera, el interesado manifiesta que, por regla general, a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado se les aplican las normas de derecho privado, salvo “aquellas que realicen para el cumplimiento de las funciones administrativas que les haya confiado la ley”, que son actos administrativos, como lo ordena el artículo 31 del decreto 3130 de 1968. Igualmente señala que “en el presente caso, CARBOCOL no ha expedido ningún tipo de acto que pudiera calificarse como administrativo o proferido en ejercicio de sus funciones públicas. Por el contrario, lo que ha hecho es consentir, en desarrollo del contrato de asociación tantas veces referido, una decisión tomada por el Operador del mismo, para que de acuerdo con las normas del derecho privado ejerza las prerrogativas que confieren el derecho de propiedad, en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada”.

C) Argumenta además que dentro de las especificaciones técnicas de la carretera, no se contempló el tránsito masivo de camiones transportadores del carbón extraído por la compañía “PRODECO” de las minas de “El Cerrejón Zona Central”, razón por la cual se le planteó a ésta la necesidad de que el tránsito se realizara por la vía nacional Cuestecitas-La Florida-Riohacha.

D) Como no se llegó a un acuerdo con PRODECO, INTERCOR “decidió cobrar una tarifa a

aquellos vehículos pesados (de más de tres ejes) que constantemente están utilizando dicha vía privada con el fin de resarcir, en parte, el costo del deterioro que sufre la misma por el tráfico de equipo pesado, y defender el derecho constitucional de la propiedad”. Así, de común acuerdo con CARBOCOL, INTERCOR decidió establecer el cobro de una tarifa de veinte mil pesos (\$20.000.00) para los vehículos de tres o más ejes. El apoderado justifica el cobro del peaje diciendo que “a los particulares les está permitido realizar todos aquellos actos que no estén expresamente prohibidos por la ley o que atenten contra la moral y las buenas costumbres y los derechos constitucionales fundamentales”, y que tal como lo ratificó el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, al manifestar en su memorando 218 del 12 de febrero de 1993, en respuesta a una comunicación enviada por INTERCOR: “De conformidad con las disposiciones legales transcritas y teniendo en cuenta las comunicaciones en las cuales indican que la asociación es propietaria de la vía en referencia, considera esta oficina que el manejo y utilización de la misma debe realizarse como mejor convenga a los intereses de los propietarios, desde luego ajustándose a las normas de derecho privado”.

Concluye el informe diciendo que la tarifa fijada para el tránsito de camiones de tres o más ejes corresponde a estudios técnicos y económicos que se calcularon con base en la inversión y en los gastos realizados.

## 1.2. Coadyuvancias

### 1.2.1 TRANSPORTES DE CARBON S.A.

Mediante escrito presentado el día 29 de marzo de 1993, la sociedad Transportes de Carbón S.A., Transcarbón, por conducto de apoderado judicial, presentó escrito coadyuvando la presente acción de tutela.

En primer lugar, considera que la acción de tutela es procedente, ya que CARBOCOL, pese a no considerarse como una autoridad pública en relación con los hechos descritos, sí ha colocado en un estado de indefensión a las compañías transportadoras de carbón, al impedir el uso de la carretera, ya que éstas no han podido defender su legítimo derecho a la libre locomoción. Manifiesta igualmente que en el evento en que no se considere que las accionantes estén en un estado de indefensión frente a CARBOCOL S.A., la tutela sería procedente “contra las autoridades públicas encargadas de garantizar el acceso a las vías de uso público, teniendo en cuenta que de los hechos narrados y los documentos aportados en

la demanda se concluye que las autoridades de tránsito y la policía vial no sólo han facilitado el uso de la vía sino que lo han impedido a través de la imposición de sanciones a los conductores que se negaban a pagar el ilegal 'peaje' (...)"

Posteriormente afirma que "el derecho a circular libremente en el territorio nacional guarda particular relación con el uso del espacio público, que goza de una protección esencial encaminada a que la destinación consulte el interés general y social. Vale decir, cuando se está frente a la amenaza o vulneración de un derecho fundamental individual lo que procede es la tutela, puesto que la que se deriva del derecho colectivo exclusivo del espacio público es la popular. Por eso, en este caso la protección implorada cae en el ámbito del artículo 86 de la Constitución Nacional, por cuanto los derechos que los transportadores invocan comprometen el interés específico a la igualdad, al trabajo y a la locomoción, todos fundamentales. Al igual, valga aclarar, que la tutela se abre paso respecto a violaciones de derechos colectivos, como el referido al espacio público, pero que afectan derechos individuales y fundamentales de las personas, como la libertad de locomoción". A su criterio, la carretera es espacio público, y por tanto en el presente caso debe primar el interés general sobre el interés particular.

#### 1.2.2. SANTIAGO ALVAREZ

El ciudadano Santiago Alvarez presentó escrito mediante el cual manifestó que intervenía como coadyuvante de CARBOCOL S.A., defendiendo el argumento de que la carretera es un bien privado y que el interés general tiene la limitante del respeto hacia la propiedad privada, salvo en los casos en que se decreta la expropiación.

#### 1.2.3. International Colombia Resources Corporation – INTERCOR

Mediante memorial de impugnación contra la acción de tutela sub-examine, la compañía INTERCOR se dirigió ante el Tribunal Superior de Riohacha con el fin de hacer valer sus derechos como propietaria del cincuenta por ciento (50%) de la carretera "La Mina-Cuatro Vías", según se desprende de las cláusulas del contrato de asociación suscrito entre la señalada empresa y CARBOCOL.

Considera la interesada que no entiende por qué sin notificación alguna, se le pretende limitar, mediante la acción de tutela, su derecho de propiedad y su libertad para disponer de

la vía según su propia autonomía.

Posteriormente, INTERCOR hace referencia a las diferentes comunicaciones intentadas con la compañía PRODECO con el fin de llegar a un acuerdo respecto de la utilización de la carretera. Señala que finalmente INTERCOR decidió no otorgar el permiso correspondiente y que, sin embargo, PRODECO ha venido aprovechando la vía, ante lo cual el impugnante se vió en la necesidad de cobrar una tarifa de veinte mil pesos (\$20.000.00) con el fin de asumir los costos de mantenimiento de la vía que se requieren debido a los deterioros causados por el paso de los camiones transportadores de carbón.

INTERCOR considera que la referida tarifa constituye un contrato de adhesión, donde el transportador está en la libertad de someterse voluntariamente a las condiciones del mismo para utilizar la carretera, o de lo contrario podrá movilizarse por la vía nacional “Cuestecitas-La Florida-Riohacha”. Para la señalada empresa, el cobro de la tarifa es jurídicamente viable, no solo por cuanto el Ministerio de Obras Públicas y Transportes así lo ha permitido, sino, además, debido a que se trata de la utilización de una vía que es privada según lo dispone el artículo 676 del Código Civil.

Finalmente, INTERCOR manifiesta que en ningún momento se ha impedido el uso de la vía a los transportadores de carbón, pues tan sólo se han establecido unas condiciones para la utilización de la misma y su adecuado mantenimiento.

### 1.3. Decisión

Mediante providencia de fecha 31 de marzo de 1993 la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior de Riohacha resolvió tutelar los derechos fundamentales a la libre locomoción y al trabajo, consagrados en los artículos 24 y 25 de la Constitución Política de Colombia, y ordenó a CARBOCOL S.A. que se abstuviera de impedir o trata de impedir el tránsito de los vehículos automotores de 3 o más ejes, por la carretera Cuestecitas -Cuatrovías-Uribia.

Determinó el Tribunal que lo relativo a la propiedad de la vía no era materia de discusión: En el citado fallo se dice que el Ministerio de Obras Públicas es el único que está facultado para “determinar las señales de reglamentación que indica a los usuarios de la vía las prohibiciones o restricciones existentes sobre su uso (...)” tal como lo dispone el Código Nacional de Transportes, que, de acuerdo con su artículo 10., regula “la circulación de los



peatones, animales y vehículos por las vías públicas y por las vías privadas abiertas al público (...)” .

Sostiene el citado fallo que CARBOCOL no puede imponer restricciones o retribuciones por el uso de la carretera ya que el poder impositivo sólo radica en cabeza del Estado colombiano. “La Sala no puede desconocer que se trata de una obra construida a expensas de la Asociación, que (...) representa una gran inversión teniendo en cuenta por demás el gasto de mantenimiento que conlleva, pero si consideran que el tránsito de determinados vehículos automotores puede deteriorar la vía o causarle perjuicios, ellos podrán utilizar la vía procesal que estimen conveniente para resarcir el daño en el ámbito del derecho privado, mas no obtener esa recuperación del servicio que voluntariamente prestan usurpando facultades que no les competen”.

Considera el Tribunal que la libertad de empresa está supeditada al bien común o al interés general; que al restringir la circulación de los vehículos de propiedad de los accionantes “a cambio del pago de una tarifa impuesta sin tener poder para ello, impide el ejercicio de la libertad de locomoción, por cuanto no se pueden transitar en igualdad de condiciones respecto de los propietarios de vehículos con características diferentes”.

En cuanto a la protección de la libertad de movimiento y la inviolabilidad del domicilio invocados por el actor, afirmó el Tribunal que éstos no son materia susceptible de protección a través de la acción de tutela.

Finaliza el Tribunal estimando que en virtud de que la carretera construida por la accionada facilita y agiliza el acceso de los transportadores de carbón a las minas, “la restricción de su uso conculca la libertad de los transportadores para movilizarse a través de la vía más expedita para llegar a sus sitios de trabajo (...)”.

## 2. Impugnación

CARBOCOL, por intermedio de apoderado judicial, presentó escrito de impugnación al fallo proferido por el Tribunal Superior de Riohacha. Fundamenta dicha impugnación en los argumentos que a continuación se resumen:

En primer lugar, aclara que la providencia impugnada hizo referencia a la carretera

Cuestecitas-Cuatrovías-Uribia, pero que la vía construida por la Asociación CARBOCOL-INTERCOR es la que comprende el trayecto la Mina (Albania)-Cuatrovías-Uribia, construida en terrenos de su propiedad con sus propios recursos.

Considera el apoderado de CARBOCOL, que la decisión impugnada da por sentado que su representada es una autoridad estatal, y que además vincula a INTERCOR, sin haber determinado si ésta podía ser sujeto pasivo de la acción de tutela, sin garantizarle la efectividad de sus derechos constitucionales. Además sostiene que ni CARBOCOL ni INTERCOR se encuentran dentro de las hipótesis señaladas por el Decreto 2591 de 1991 para que proceda la acción de tutela contra particulares. Además “ni CARBOCOL ni INTERCOR, conjuntamente o por separado, actúan para estos efectos, o deben actuar, en ejercicio de funciones públicas”.

Por otra parte, manifiesta que el Tribunal, “pretende configurar la condición de servicio público en torno a la utilización que los propietarios han permitido en relación con la vía de su propiedad, quizá en el afán de encontrar un fundamento realmente existente por su decisión de tutelar los derechos alegados por las transportadoras del carbón extraído de la Zona Central del Cerrejón por el titular de los correspondientes derechos de explotación”.

Considera el impugnante que los accionantes contaban con otros recursos o medios de defensa judicial, tales como acudir al reconocimiento de una servidumbre de tránsito o una servidumbre minera.

A criterio del interesado, “la decisión impugnada acude al concepto de función social para proteger no a la comunidad o para hacer privar el interés general sobre el “particular” de los propietarios”. El Tribunal invoca la función social de la propiedad para imponer a la Asociación CARBOCOL INTERCOR una obligación en beneficio de personas determinadas (los transportadores del carbón extraído del Cerrejón Central), y en último análisis las propietarias del mismo, y en detrimento de la Asociación propietaria de la carretera.

Manifiesta el apoderado de la sociedad accionada que no existe norma legal que le prohíba a un particular limitaciones al tránsito por una vía privada, de su propiedad, abierta de manera voluntaria al público. Recuerda que “no es libre el tránsito por las vías privadas que no constituyen bienes de uso público, aunque estén abiertas al público, como lo acepta el propio Tribunal con cita del artículo 676 del Código Civil (...)”.

De igual forma señala que el Tribunal desestima la existencia de un contrato de adhesión entre los propietarios de la vía y sus eventuales usuarios, diciendo que en realidad lo que existe es un peaje. Sobre el particular afirma: “En contra de la apreciación del honorable Tribunal, es necesario reiterar que en el documento que se entrega al usuario cuyo vehículo reúne las características anunciadas se plasman las obligaciones básicas del usuario, consistentes en cumplir las normas de tránsito y cancelar el valor del contrato. A cambio de ello, el usuario adquiere el derecho de transitar por una vía privada en condiciones de ser adecuadamente transitada, vale decir, útil para el propósito del contrato celebrado. Estas connotaciones, son justamente las que diferencian el contrato de adhesión con el peaje propiamente dicho (...). Además, el usuario potencial de la vía privada no está necesariamente obligado a contratar. Por el contrario, la anterioridad con que recibe el aviso de las condiciones establecidas por el uso de la vía, le permiten escoger entre utilizar la vía de uso público de propiedad de la Nación que de Cuestecitas, conduce a La Florida y luego a Riohacha. Ello implica que el usuario cuenta con la opción que le determina su libertad de contratar o no, como corresponde al tipo contractual llamado de ‘adhesión’.”

Afirma el impugnante que en el presente caso el Tribunal le reconoció un carácter absoluto al derecho a la libertad de locomoción, haciéndolo primar sobre el derecho de propiedad, imponiéndole a sus titulares unos deberes “que hacen absolutamente nugatorio” su ejercicio.

### 3. Réplica a la impugnación

La sociedad Transportes de Carbón S.A., Transcarbón, presentó ante la Honorable Corte Suprema de Justicia, escrito de oposición a los argumentos a la impugnación presentada.

Considera el apoderado de Transcarbón que la tutela se dirigió contra CARBOCOL S.A., ya que éste es un acto de autoridad pública, impuso el peaje, reforzando esta medida con la intervención de las autoridades de policía vial que imponían multas a aquellos vehículos que no cancelaran el valor establecido. Independientemente de este hecho, CARBOCOL ha colocado en estado de indefensión a los accionantes, ya que éstos no pueden ejercer el derecho de defensa de manera distinta a la acción de tutela.

En cuanto a la existencia de otros mecanismos judiciales, considera el replicante que los accionantes, en su condición de personas naturales, no tienen a su favor ningún título minero

y que por tanto, no pueden gozar de una servidumbre minera. Sostiene además que los procesos de servidumbre no son tan efectivos como la acción de tutela cuando el objetivo es la protección de los derechos fundamentales.

Dice, además, que no se puede desconocer la función social de la propiedad privada, y que para el presente caso debe operar el interés general sobre el interés particular, permitiendo el libre tránsito sobre la vía.

#### 4. Segunda Instancia

Mediante providencia de 26 de mayo de 1993 la Corte Suprema de Justicia decidió revocar el fallo proferido por el Tribunal Superior de Riohacha, y en su lugar denegó la acción de tutela solicitada.

Consideró la Corte Suprema de Justicia que “con la imposición de una tarifa por parte de CARBOCOL, para que pudieran transitar por la carretera de su propiedad vehículos de 3 ó más ejes, o por el contrario optaran por hacerlo a través de la vía de uso público, no se ve que se vulneren de manera flagrante derechos fundamentales de los peticionarios, pues no se les prohíbe en forma alguna el derecho a la circulación y al trabajo, que bien pueden realizar en otras condiciones quizás menos cómodas desde luego”.

Sostiene la Corte que los derechos al trabajo y a la libre locomoción no son derechos absolutos; la ley y el respeto que debe observarse por los derechos de las demás personas son sus limitantes. En el caso concreto, el derecho a la propiedad privada obliga al Estado y a los particulares. “En este evento, es evidente que no se da una privación arbitraria del normal ejercicio de la actividad que realizan en desarrollo del derecho al trabajo los acá accionantes; por el contrario, éstos están en plena libertad para desplegar su actividad laboral (...) por la vía pública que así se los permite, o aún por la vía mencionada, en vehículos de características diferentes a las de 3 ó más ejes, o en las condiciones que de común acuerdo pacten con los propietarios de la misma (...)”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución

Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

## 2. La materia

### 2.1. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado como sujetos pasivos de la acción de tutela

El artículo 6 del decreto 1050 de 1968 se ocupa de dictar los lineamientos generales de las empresas industriales y comerciales del Estado, en los siguientes términos:

“Son organismos creados por la ley, o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

“a) Personería jurídica;

“b) Autonomía administrativa; y

“c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial”.

A partir de la anterior disposición, es posible concluir que el régimen jurídico aplicable a este tipo de entidades puede calificarse de mixto, esto es, se aplican los principios reguladores del derecho privado, salvo que la ley, en forma expresa, disponga lo contrario, es decir que se aplican los de derecho público, cuando se dote a dichas entidades de competencias administrativas. Deberá analizarse, entonces, si la entidad desarrolla actividades de orden eminentemente comercial o industrial, con el fin de enmarcarlas dentro del espectro del derecho privado y la consecuente competencia de la jurisdicción ordinaria para conocer de los conflictos que se derivan de dichas actuaciones. O si, por el contrario, la empresa tiene a su cargo el ejercicio de atribuciones estatales en virtud de un mandato legal expreso, lo que lleva a determinar un marco de derecho público y la correspondiente atribución de la jurisdicción administrativa para controvertir los actos administrativos que se hayan dictado en ejercicio de las referidas atribuciones

Sobre el particular, el Consejo de Estado, señaló:

“En conclusión puede afirmarse que cuando las Empresas Industriales y Comerciales del Estado desarrollan actividades comerciales o industriales se colocan dentro del ámbito del Derecho Privado y que, cuando su actividad consiste en la prestación de un servicio público, se colocan bajo la tutela del Derecho Público. Sin embargo en lo referente a su administración, control y régimen del personal directivo siempre se consideran gobernadas por el régimen especial de Derecho Público que los mencionados estatutos les prescriben”.<sup>1</sup>

Adicionalmente, conviene hacer referencia a la naturaleza jurídica de los contratos que celebren las Empresas Industriales y Comerciales del Estado. Al respecto, cabe remitirse a lo dispuesto en el artículo 254 del decreto 222 de 1983:

“De los contratos de las empresas industriales o comerciales del Estado. Salvo lo dispuesto en este estatuto, los requisitos y las cláusulas de los contratos que celebren las empresas industriales y comerciales del Estado, no serán los previstos en este decreto sino las usuales para los contratos entre particulares.

“Sin embargo, cuando a ello hubiere lugar, incluirán lo relativo a renuncia a la reclamación diplomática por parte del contratista extranjero”.

Frente a lo anterior, debe agregarse que, no obstante que en materia de contratación se aplica el principio general mediante el cual los contratos que celebren las empresas en mención en ejercicio de su objeto industrial o comercial se someten a las reglas del derecho privado, aquellos que recaigan sobre obras públicas o empréstitos, deben regularse las normas generales de contratación administrativa, según lo prescriben los artículos 255 y 256 del decreto 222 de 1983. Adicionalmente resulta pertinente llamar la atención respecto del artículo 79 del Código de Minas, donde se prevé que los contratos de “gran minería” celebrados por las empresas industriales y comerciales del Estado, deben ceñirse a los artículos 82 a 87 de ese estatuto, y que a esos contratos “no les serán aplicables las normas de contratación administrativa ordinaria”, salvo la obligación de incluir las cláusulas de caducidad y de renuncia a la reclamación diplomática, cuando resultare pertinente. En tal virtud, esta clase de contratos se consideran de carácter administrativo (artículos. 116 del decreto 222 de 1983 y 87 del Código Contencioso Administrativo).

Las anteriores consideraciones requieren del juez de tutela un ejercicio analítico con el fin de determinar si una empresa industrial y comercial del Estado, al amenazar o vulnerar supuestamente un derecho fundamental de alguna persona, lo hizo en ejercicio de su actividad comercial o industrial, o en desarrollo de los actos administrativos proferidos para cumplir con una atribución estatal contenida en una ley.

La acción de tutela que le corresponde revisar a esta Sala se refiere a la pretendida limitación que CARBOCOL hizo a los derechos fundamentales del trabajo y de locomoción, al exigir el pago de una contraprestación de veinte mil pesos (\$20.000.00), para permitir el tránsito de camiones de tres o más ejes en una carretera que la citada empresa construyó a sus expensas.

Antes de entrar a analizar los pormenores de este asunto, la Sala considera indispensable aclarar que la participación de CARBOCOL en la construcción, pavimentación y administración de la carretera “La Mina-Puerto”, se desarrolló en virtud de la actividad comercial definida en sus propios estatutos y en la ley de su creación. En efecto, puede observarse que la construcción de la citada vía tuvo como objetivo inicial la de transportar los materiales necesarios para la construcción del complejo carbonífero denominado “Cerrejón Zona Norte”. Posteriormente, la referida carretera no sólo fue abierta al público, sino que además fue utilizada para garantizar el seguro y eficiente transporte de los trabajadores del mencionado proyecto. En este caso, considera la Sala que CARBOCOL desarrolló las facultades comerciales que le asisten, no solo para explorar y explotar las minas de carbón en el territorio nacional, sino también para realizar las obras necesarias que permitan el adecuado transporte del mineral y de las personas encargadas de su exploración, extracción, administración y comercialización.

En conclusión, y teniendo en consideración los argumentos expuestos, la Sala advierte que la presente tutela se dirige contra CARBOCOL, en su calidad de empresa industrial y comercial del Estado, quien, para estos efectos, actúa como particular y no como autoridad pública.

## 2.2. Viabilidad de la acción de tutela en el caso en concreto

Antes de estudiar si resultan aplicables las causales contenidas en el artículo 42 del decreto 2591 de 1991 -referentes a la tutela contra particulares-, debe señalarse que el asunto sub-examine afecta igualmente a otra empresa de derecho privado que tiene la misma

participación en el proyecto “Cerrejón Zona Norte” que CARBOCOL: se trata de la compañía “International Colombia Resources Corporation -INTERCOR”. Para la Sala resulta, entonces, extraño que los peticionarios no hubiesen dirigido la acción de tutela también en contra de esta empresa, cuando es sabido que ella explota conjuntamente la mina en mención, y participa con un cincuenta por ciento (50%) en los gastos necesarios para el desarrollo de la actividad minera. Dentro de esos gastos se encuentran, lógicamente, la construcción de la carretera objeto del caso bajo examen.

En el contrato de asociación celebrado entre CARBOCOL e INTERCOR para la exploración, explotación y comercialización del carbón en la mina “El Cerrejón Zona Norte”, suscrito el diecisiete (17) de diciembre de 1976, se encuentran una serie de cláusulas que, para la Sala, revisten la mayor importancia dentro del asunto que se revisa. En efecto, la cláusula 9.3 dispone:

“El período de montaje comenzará una vez termine el período de exploración. (...) El período de montaje será de tres (3) años durante los cuales el Operador realizará para la Cuenta Conjunta las siguientes actividades e investigaciones:

“.....

“d) Construcción de vías hasta el puerto de embarque, instalaciones y equipos para el manejo del carbón tanto en la mina como en el puerto de embarque”.

Por su parte, las cláusulas 10.1 y 10.2, referentes a la “Dirección Técnica de las Operaciones”, señalan:

“10.1 Las partes acuerdan que INTERCOR será el Operador y como tal, con las limitaciones previstas en este contrato, tendrá la dirección y orientación de todas las operaciones y actividades que considere necesarias para el montaje, explotación, producción y transporte del Carbón obtenido en el Area Contratada, inclusive las obras e instalaciones de infraestructura que requiera el proyecto y las demás que sean conexas, complementarias o dependientes de ellas, (...). Las obras e instalaciones que se adelanten pertenecerán a la Cuenta Conjunta, estarán bajo la dirección general del Comité Ejecutivo, y serán realizadas por el Operador, aprovechando en lo posible la técnica colombiana disponible (...)”.



“10.2 En el caso de que terceros deseen hacer uso de todas o algunas de las instalaciones de infraestructura de la Cuenta Conjunta para la movilización de carbones producidos en el Area de El Cerrejón o sus inmediaciones, o para tal fin deseen aportar a las inversiones que al efecto puedan requerirse, podrán hacerlo en cualquier momento pero deberán suscribir con las partes en este contrato de asociación los documentos que se requieran los cuales deberán ser aprobados previamente por el Comité Ejecutivo (...). Queda entendido que, en todo caso, INTERCOR continuará siendo el Operador de todas las facilidades, instalaciones y equipos de la infraestructura”. (negritas fuera de texto original)

Finalmente, la cláusula 21.2, correspondiente a la “Cuenta Conjunta”, prevé:

“Desde el momento en que se establezca la existencia de un depósito comercial y con sujeción a las disposiciones de la cláusula 9, la propiedad de los derechos o interés en la operación del Area Contratada, quedará dividida así: CARBOCOL cincuenta por ciento (50%) e INTERCOR cincuenta por ciento (50%). De allí en adelante todos los gastos, pagos, inversiones, costos y obligaciones que se efectúen y contraigan para el desarrollo de las operaciones, de conformidad con este Contrato, serán cargadas a la Cuenta Conjunta (...). Todas las propiedades adquiridas o utilizadas de allí en adelante para el cumplimiento de las actividades de la explotación del yacimiento comercial serán pagadas así: CARBOCOL cincuenta por ciento (50%) e INTERCOR cincuenta por ciento (50%)”. (negritas fuera de texto original)

Las anteriores disposiciones demuestran el legítimo interés que le asiste a la compañía INTERCOR respecto del resultado de este proceso. En consecuencia, y teniendo en consideración que los hechos del caso comprueban claramente que INTERCOR, en su calidad de Operador y en ejercicio de las atribuciones contenidas en el contrato de Asociación, fue el encargado de realizar la construcción, pavimentación y mantenimiento de la carretera referida, deberá estudiarse la acción de tutela, repetimos, respecto de la posible vulneración de un derecho fundamental por parte de los particulares.

El artículo 86 de la Carta Política dispone que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento especial, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales en aquellos casos en que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública.

Posteriormente, la disposición en comento señala que “la ley establecerá los casos en que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta atente grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

El artículo 42 del decreto-ley 2591 se ha ocupado de señalar los casos en que procede la acción de tutela contra particulares. Como se afirmó anteriormente, para la Sala ni CARBOCOL y mucho menos INTERCOR, tienen a su cargo la prestación de uno de los servicios públicos a que hace alusión la disposición citada. De igual forma, -reiteramos- ninguna de las dos entidades actuó en ejercicio de una función pública. Por tanto, corresponderá examinar si los peticionarios se encontraban en una situación de subordinación o de indefensión respecto de CARBOCOL o de INTERCOR (o de ambas), en los términos de los numerales 4º y 9º de la norma referida. Sobre el particular, esta Corporación ha señalado:

“Tanto el artículo 86 de la Constitución como el numeral 4º del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 utilizan los términos ‘subordinación’ e ‘indefensión’ que en su sentido jurídico significan:

” ‘Subordinación’: Condición de una persona sujeta a otra o dependiente de ella. En el derecho laboral constituye el elemento característico y el más importante del contrato de trabajo, de tal manera que cuando existe, comienza hacia esa relación contractual la tutela del Estado’.

” ‘Indefensión’: La violación del derecho de defensa y su garantía constitucional colocan a la persona en estado de indefensión. La indefensión se produce cuando una persona, sin culpa de su parte, no ha podido defenderse o defender sus derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio’.

“En el numeral 4º se protegen los derechos fundamentales que pueden ser vulnerados o amenazados por una organización privada con la sola condición de la relación de subordinación o indefensión con tal organización, es decir no se condiciona al ejercicio de determinado derecho, sino que se hace referencia a una situación concreta”.<sup>2</sup>

Prima facie puede observarse que los peticionarios, en su calidad de transportadores de carbón y contratistas de las empresas beneficiarias de títulos mineros -diferentes a

CARBOCOL- en la mina del Cerrejón, en particular en lo que se conoce como “Zona Centro”, no son personas sujetas o dependientes laboral o contractualmente de las entidades acusadas de vulnerar sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, deberá descartarse la posibilidad de invocar la causal de “subordinación” y, por tanto, deberá concentrarse el estudio en la causal de “indefensión”. La Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre este asunto en los siguientes términos:

“La acción de tutela no procede contra todos o contra cualquier particular. Sólo procede contra los particulares en aquellos casos en que expresa y taxativamente lo autorice la ley para tutelar los derechos en ella previstos. Sólo procede para proteger el derecho a la vida y a la integridad. Cuando se trate de la vulneración de derechos distintos a éstos, el intérprete tendrá que estudiar si los hechos encajan en los supuestos de algún otro numeral distinto al noveno. De otro modo, no procederá la tutela. La situación de indefensión a que alude el numeral noveno del artículo 42, significa que la persona que interpone la tutela carezca de medios de defensa contra los ataques o agravios que, a sus derechos constitucionales fundamentales, sean realizados por el particular contra el cual se impetra. El estado de indefensión o impotencia se analizará teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, de las personas involucradas y de los hechos relevantes (condiciones económicas, sociales, culturales, antecedentes personales, etc.). El concepto de indefensión es relacional. Esto significa que el estado de indefensión en que se encuentra el ciudadano en relación con otro particular habrá que determinarlo de acuerdo al tipo de vínculo que exista entre ambos.”<sup>3</sup> (negritas fuera de texto original)

En otra providencia, se manifestó:

“De conformidad con el numeral 4o. del art. 42 del decreto 2591 de 1991, el estado de indefensión acaece o se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular, sea éste persona jurídica o su representante, se encuentra inerme o desamparada, es decir, sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la agresión o la amenaza de vulneración, a su derecho fundamental; estado de indefensión que se debe deducir, mediante el examen por el Juez de la tutela, de los hechos y circunstancias que rodean el caso en concreto”.<sup>4</sup> (negritas fuera de texto original)

Sin entrar a determinar, como se hará más adelante, si se vulneraron o no los derechos constitucionales fundamentales de los peticionarios, deberá examinarse la posible presencia de una causal de indefensión en el caso sub-examine, teniendo en consideración la carencia de medios de defensa por parte de los interesados, además de su situación económica y social.

Para poder llegar a una conclusión, la Sala debe referirse previamente a la posibilidad que le asistía a las empresas explotadoras de carbón en el área, para llegar a un acuerdo con la asociación CARBOCOL- INTERCOR, en cuanto al uso de la carretera “La Mina-Cuatro Vías”. Lo anterior porque para la Sala resulta por lo menos extraño que esas compañías -que en últimas eran las más interesadas en el asunto en comento- ni siquiera hubiesen coadyuvado la acción de tutela instaurada por sus propios contratistas. Resulta claro, de las pruebas que obran en el expediente, que las citadas empresas, y en particular PRODECO, son responsables de no haber llegado a un acuerdo con INTERCOR. Para el efecto, conviene remitirse a las múltiples comunicaciones enviadas por el Operador del contrato de asociación (julio 14 de 1992, agosto 12 de 1992, septiembre 7 de 1992, entre otras), en las cuales se pone en conocimiento de PRODECO la inconveniencia de que los camiones transportadores de carbón transiten por la vía anteriormente citada. Dentro de las respuestas remitidas por PRODECO al Operador, llaman la atención las del 14 de agosto y el 28 de octubre de 1992, en las cuales esa compañía manifiesta su compromiso de no transitar por la carretera en cuestión, para lo cual informa que ha dado las correspondientes instrucciones a “nuestros contratistas” o a “los vehículos que transportan nuestro carbón”.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, se pregunta la Sala: ¿Si la compañía contratante dió las instrucciones de no transitar por la vía “La Mina-Cuatro Vías”, y por tanto asume el incremento económico que respecto del transporte del carbón puede significar el desplazarse por la carretera nacional, están los peticionarios en el estado de indefensión de que tratan los artículos 86 de la Carta Política y 42 del decreto 2591 de 1991?

La respuesta debe ser negativa por varias razones. En primer lugar, los peticionarios tenían conocimiento de la decisión del Operador de cobrar la contraprestación de veinte mil pesos (\$20.000.00) con el fin de lograr el adecuado mantenimiento de la carretera, y por una decisión de las compañías contratantes se optó por no colaborar con la pavimentación de la vía. Para la Sala, las consecuencias de esa posición, se enmarcan más dentro de la relación

contractual existente entre la empresas explotadoras del carbón en el “Cerrejón Zona Centro” y sus contratistas, que entre éstos y la Asociación CARBOCOL – INTERCOR.

En segundo lugar, la Sala considera que la posición económica y social de los peticionarios y la ya reiterada relación contractual con las compañías explotadoras de carbón, constituyen fundamentos suficientes para considerar que, si bien el cobro de la denominada contraprestación puede afectar económicamente a las personas y a las empresas transportadoras de carbón, ello no significa que estas se encuentren en estado de indefensión, según los términos de la jurisprudencia constitucional anteriormente citada.

Por último, la Sala debe referirse a la posibilidad de que en el presente asunto existan otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos de los peticionarios. Si bien debe aceptarse que realmente los transportadores de carbón no pueden hacer uso de los mecanismos judiciales para exigir una servidumbre minera (arts 165 o 175 Código de Minas), o una servidumbre de tránsito en los términos del art. 905 del Código Civil -por no ser ellos beneficiarios de un título minero, o dueños de un predio-, para la Sala -reiteramos- resulta extraño que las compañías beneficiarias de un título minero no hayan acudido ante las autoridades competentes con el fin de lograr el tránsito de sus contratistas por la vía “La Mina-Cuatro Vías”, lo cual requiere, naturalmente, el pago de las indemnizaciones correspondientes. Debe agregarse que, para la Sala, en el presente asunto no es posible invocar una situación de perjuicio irremediable, al tenor de la legislación vigente. Adicionalmente, no se observa que los hechos objeto de la acción de tutela que se revisa se refieran a una situación inminente, urgente y grave que ameriten la protección inmediata de unos derechos constitucionales fundamentales supuestamente violados por entidades particulares<sup>5</sup>.

Por las razones expuestas, la Sala considera que en el asunto sub-examine no se presenta una causal que permita intentar la acción de tutela contra particulares. Sin embargo, y para una mayor claridad, procederá la Sala a analizar otros aspectos del asunto que se revisa, con el fin de demostrar que no ha existido vulneración de derecho constitucional fundamental alguno.

## 2.2. Naturaleza de la carretera “La Mina-Cuatro Vías” y del cobro por el uso de la misma.

Para poder definir si CARBOCOL e INTERCOR violaron los derechos fundamentales de los

peticionarios, es necesario analizar, en primer lugar, si el Operador del contrato de asociación ya descrito, podía establecer la contraprestación de veinte mil pesos (\$20.000.00), para que los camiones de tres o más ejes pudieran transitar por la carretera “La Mina-Cuatro Vías”. A su vez, resulta indispensable examinar las características principales de la mencionada carretera y las atribuciones que las entidades demandadas tienen sobre la misma.

Las pruebas que obran en el expediente demuestran que INTERCOR, en su calidad de operador del contrato de asociación, adquirió, mediante los procedimientos propios del derecho privado, unas tierras con el fin de desarrollar las obras de infraestructura necesarias para el complejo carbonífero, las cuales -cabe agregar- constituyen aproximadamente el noventa por ciento (90%) de la carretera “La Mina-Cuatro Vías”. Por su parte, CARBOCOL recibió del Instituto Colombiano de Reforma Agraria-“INCORA”, a título de reserva, “una franja de terreno baldío de 3.645.5 hectáreas, ubicada en jurisdicción de los Municipios de BARRANCAS, MAICAO y URIBIA, Departamento de la Guajira, con destino a la construcción y funcionamiento de un ferrocarril, una carretera y demás obras de infraestructura requeridas para la explotación, exportación y transporte del carbón que se producirá en la cuenca del CERREJON (...)” (Resolución No. 002 del 21 de enero de 1981).

No estima la Sala necesario reiterar las consideraciones realizadas por la Sala de Casación Civil de la H. Corte Suprema de Justicia, en las cuales se demuestra que la carretera citada reviste el carácter de privada. Sin embargo, se considera oportuno realizar algunas aclaraciones relacionadas con los argumentos que han presentado los peticionarios, respecto de la naturaleza jurídica de la vía y la facultad del Operador para realizar el cobro al que se ha hecho referencia. Para el efecto, conviene remitirse al artículo 676 del Código Civil que prevé:

“Los puentes y caminos contruidos a expensas de personas particulares, en tierras que les pertenecen, no son bienes de la Unión, aunque los dueños permitan su uso y goce a todos los habitantes de un territorio.

“Lo mismo se extiende a cualesquiera otras construcciones hechas a expensas de particulares y en sus tierras, aun cuando su uso sea público, por permiso del dueño”.  
(negrillas fuera de texto original)

Por su parte, el artículo 1° del Código Nacional de Tránsito Terrestre, dispone:

“Las normas del presente código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, animales y vehículos por las vías públicas y por las vías privadas que estén abiertas al público (...)” (negritas fuera de texto original).

Para la Sala, las normas citadas en vez de contraponerse, se complementan. En efecto, el hecho de que el Código Civil reconozca el carácter de privada de un vía, así esté destinada al uso público (con permiso del dueño), no es óbice para que el Código de Tránsito Terrestre se ocupe de regular algunos aspectos de dicha vía, aspectos que por lo demás se relacionan con la señalización y las medidas de seguridad que deban adoptarse para la protección de los asociados. En consecuencia, considera la Sala que la carretera “La Mina-Cuatro Vías”, construida por el Operador, es de propiedad de la Asociación CARBOCOL e INTERCOR, ante lo cual pueden efectuar todas las actuaciones propias del derecho privado, teniendo como único limitante el hecho de someterse a las normas de señalización contenidas en el Código citado.

Ahora bien, realizadas las anteriores consideraciones, conviene examinar la naturaleza del cobro de veinte mil pesos (\$20.000.00) por parte de INTERCOR, para permitir el desplazamiento de camiones de tres o más ejes en la carretera “La Mina-Cuatro Vías”. Se discute si se trata de una contraprestación que debe pagarse como fruto de un contrato de adhesión, o si realmente debe asimilarse en sus efectos a un peaje.

El concepto de “peaje”, ha sido definido doctrinariamente en los siguientes términos:

“En concepto amplio, derecho de tránsito como impuesto por el paso a través de caminos, canales o puentes, realícenlo las personas por sí solas o con caballerías o vehículos, lleven éstos carga o vayan de vacío”.<sup>6</sup>

“2.8. Organizar, tasar y recaudar los peajes y pontazgos”.

Lo anterior significa que únicamente le corresponde al Ministerio en mención, decretar los casos en que se cobrará el peaje en una carretera determinada. Ahora bien, la Sala encuentra que esa misma entidad, al estudiar el cobro de los veinte mil pesos (\$20.000.00) aludidos por parte de INTERCOR, encontró que, al tratarse de una vía privada, el Operador

podía administrar dicha carretera según sus propios criterios y de acuerdo con las normas jurídicas que regulan las relaciones entre particulares. Al respecto, el Secretario General Técnico del Ministerio citado, se dirigió el 25 de febrero de 1993 al Presidente de INTERCOR, con el fin de exponer la posición de esa entidad pública respecto del cobro de la contraprestación ya referida. Para ello, el señalado funcionario acompañó un concepto emitido por la Asesoría Jurídica del Ministerio, el cual, en sus propias palabras, “le agradezco tener en cuenta”. Del citado concepto, debe la Sala consignar los siguientes apartes:

“De conformidad con las disposiciones legales transcritas y teniendo en cuenta las comunicaciones en la cuales indican que la asociación es propietaria de la vía en referencia, considera esta oficina que el manejo y utilización de la misma debe realizarse como mejor convenga a los intereses de los propietarios, desde luego ajustándose a las normas de derecho privado”. (negritas fuera de texto original)

En desarrollo de este concepto, INTERCOR, en su calidad de operador del contrato y ante la necesidad de garantizar la adecuada utilización de la carretera, decidió cobrar una contraprestación a los camiones de tres o más ejes con el fin de financiar el mantenimiento de la carretera “La Mina-Cuatro Vías”. Debe afirmarse que las facultades de INTERCOR para realizar el señalado cobro son, para la Sala, jurídicamente viables, debido a tres razones principales: a) El artículo 676 del Código Civil garantiza los derechos del propietario sobre al vía, así ésta se encuentre abierta al público; b) la autoridad competente para decretar un peaje, facultó a INTERCOR para utilizar la carretera como mejor convenga para sus intereses; y c) la Resolución 002 de 1981 proferida por el INCORA, le otorga a CARBOCOL unos predios a título de reserva “con destino a la construcción y funcionamiento de un ferrocarril, una carretera y demás obras de infraestructura requeridas para la explotación, exportación y transporte del carbón que se producirá en la cuenca del CERREJON”. En consecuencia, a CARBOCOL le asiste la facultad de adoptar e implementar las gestiones necesarias para lograr el adecuado funcionamiento de la vía. Entre ellas, se encuentra naturalmente el exigir a los responsables de su deterioro una colaboración para sufragar los gastos de mantenimiento. Debe recordarse que la señalada carretera no fue construida con el propósito de transportar carbón, sino que mediante ella se buscaba garantizar el desplazamiento de los materiales y del personal empleado en el complejo carbonífero, y que posteriormente fue abierta para el uso y disfrute de todos los habitantes de la región.



Las anteriores consideraciones demuestran, para la Sala, que el cobro de la contraprestación de veinte mil pesos (\$20.000.00), no constituye una especie de impuesto manifestado mediante la figura del peaje. Por ello, se comparte la posición del impugnador de la acción de tutela, cuando manifiesta que realmente se trata de un contrato en el cual, ante el pago de una contraprestación económica, se garantiza la utilización de una carretera privada en condiciones aptas para su adecuada utilización. En este punto debe la Sala llamar la atención en el hecho de que los transportadores de carbón se encuentran en plena libertad de utilizar la vía nacional “Cuestecitas-La Florida”, y que, en aras de la justicia y la equidad, si pretenden hacer uso de una carretera privada, deben compartir los gastos por su utilización, más aun si son los transportadores los principales responsables del deterioro de la vía.

### 2.3. Los derechos fundamentales vulnerados en el caso en concreto.

Para los peticionarios la decisión adoptada por INTERCOR constituye una violación de sus derechos constitucionales fundamentales al trabajo y de locomoción. Señalan que el derecho a circular libremente en el territorio nacional guarda particular relación con el uso del espacio público, el cual goza de una protección esencial encaminada a que la destinación consulte el interés general y social. En consecuencia, consideran que la decisión de INTERCOR de cobrar la contraprestación mencionada para permitir el tránsito de los camiones de tres o más ejes, constituye una violación a la libertad que le asiste a todas las personas de desplazarse libremente por el país.

La Sala debe aclarar que realmente el derecho constitucional que presuntamente se considera violado, es el de locomoción, pues el de trabajo, como más adelante se explicará, resulta accesorio a la decisión que se tome respecto de la posibilidad de que los peticionarios transiten por la vía de propiedad de la Asociación CARBOCOL-INTERCOR, llamada “La Mina-Cuatro Vías”.

El artículo 25 de la Carta Política, le garantiza el derecho a todos los colombianos -con las limitaciones que establezca la ley- a circular libremente por el territorio nacional, lo cual conlleva, además, la facultad para entrar o salir de él. La Corte Constitucional se ha ocupado de analizar los alcances de este derecho, así como su relación con el libre tránsito por las vías públicas. Sobre el particular, ha señalado:

“Esta norma (art. 24 C.P.) consagra dos derechos cuyos titulares son los colombianos: la

libertad de circulación -que abarca la facultad de desplazarse por el territorio nacional y de entrar y salir del país-, y la libertad de residencia -que es el derecho a determinar el lugar donde se desea fijar tanto el asiento principal de los negocios como el sitio donde vivir-.

“El primero de los derechos es el que interesa para el caso concreto. Vale la pena resaltar que esta libertad se predica exclusivamente de los colombianos, pues los extranjeros deben sujetarse a los Tratados Internacionales, a las normas de inmigración y a las leyes de extranjería, que regulan su ingreso, su permanencia y su salida del territorio nacional.

“La Constitución faculta al legislador para establecer limitaciones a la libertad de locomoción. Estas pueden ser necesarias cuando el orden público se encuentre gravemente alterado. Igualmente pueden justificarse, entre otras, por razones de planeación rural o urbana, por motivos culturales o para proteger zonas de reserva natural. La misma Constitución prevé un tratamiento especial para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310). De la Constitución también se derivan obvias restricciones a esa libertad en la propiedad privada (art. 58), y en los resguardos indígenas (arts. 319 y 330), ya que estas normas establecen que la propiedad de los resguardos es colectiva y no enajenable y facultan a los Consejos Indígenas para velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. Y en las zonas de reserva natural, como se deduce de la norma constitucional que protege el derecho al ambiente sano (art. 79), con la preservación de las áreas de especial importancia ecológica”.<sup>7</sup>

En otro pronunciamiento, se manifestó:

“El derecho que ahora nos ocupa es fundamental en consideración a la libertad -inherente a la condición humana-, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos.

(...)

“Así una vía pública no puede obstruirse privando a las personas del simple tránsito por ella, pues semejante conducta atenta contra la libertad de locomoción de la mayoría de los habitantes y lesiona el principio de prevalencia del interés general, además que constituye una apropiación contra el derecho al espacio público, esto es, un verdadero abuso por parte

de quien pone el mecanismo de cierre”.<sup>8</sup>

Del anterior pronunciamiento se puede concluir que para que exista una violación al derecho fundamental de locomoción respecto del libre tránsito por las vías públicas, se deben cumplir con los siguientes requisitos: a) que se trate de un vía pública; b) que efectivamente se prive a las personas del libre tránsito por esa vía; y c) que se lesione el principio del interés general.

En primer lugar debe reiterarse que, para esta Sala de Revisión, las consideraciones expuestas en este pronunciamiento demuestran que la carretera “La Mina-Cuatro Vías”, de propiedad de la Asociación CARBOCOL-INTERCOR no puede calificarse como una vía pública.

En segundo lugar, la Sala estima que en el caso sub-examine no se está realmente privando a los transportadores del carbón de utilizar la carretera citada, pues debe repetirse que los peticionarios no se encuentran en la obligación de utilizar la carretera de propiedad de la Asociación, toda vez que ellos pueden, o someterse a las condiciones de pago para transitar por la carretera en comento, ó hacer uso de la vía nacional “Cuestecitas-La Florida”. Adicionalmente, resulta conveniente recordar que, como se ha visto, INTERCOR, al exigir la contraprestación, está buscando procurar el debido mantenimiento de la vía, y poder garantizar así las condiciones de seguridad requeridas por los usuarios.

Por otra parte, debe recordarse que el mismo contrato de Asociación, en su cláusula 10.2, señala las condiciones para que los terceros utilicen las instalaciones del complejo carbonífero, condiciones que han sido desconocidas por los peticionarios y por las empresas explotadoras del carbón en la “Zona-Centro”. Además, el Código de Minas, al facultar en sus artículos 86-C y 178, a los terceros para utilizar las vías de tránsito y transporte construidas dentro de la infraestructura minera, tienen como restricción el no perjudicar, estorbar o limitar “el regular funcionamiento de la empresa explotadora”, y deben sujetarse a “los términos y condiciones que sean económicamente aceptables para la partes”. Para la Sala, el desplazamiento de los camiones transportadores de carbón por una carretera que no está diseñada técnicamente para ello, implica que INTERCOR, como operador del contrato de asociación, asuma los costos de mantenimiento de la vía, lo cual significa realizar erogaciones que no hacen parte del “regular funcionamiento” de esa empresa.

Finalmente, la Sala debe referirse a la prevalencia del interés general en el presente asunto, con el fin de establecer si realmente existe o no la violación del derecho fundamental de los interesados. Antes de hacer alusión a las implicaciones del interés general en el caso en concreto, la Sala considera oportuno recordar que constituye un hecho notorio el que el complejo minero de el “Cerrejón - Zona Norte” ha sido calificado por las autoridades gubernamentales como un asunto de “interés nacional”. Es decir, se trata de la ejecución de un proyecto que influye decididamente en el desarrollo de la economía del país. Ese proyecto, abarca no solamente la explotación de la mina, sino también toda la obra de infraestructura necesaria para el transporte y comercialización del carbón, como es el caso del ferrocarril y de la carretera construida con los recursos de la Asociación CARBOCOL-INTERCOR. Ahora bien, está reconocido dentro del expediente que la carretera, por decisión de la Asociación, ha sido abierta al público en general, tanto para los habitantes del departamento de la Guajira como para todas las personas del país que quieran transitar por ella. La Sala considera que si esa carretera se habilita para el desplazamiento de todas las personas, se requiere que la misma cuente con las condiciones mínimas de seguridad y comodidad. Si la vía en comento fue construida para el transporte de materiales y de personal del complejo carbonífero, y no reúne las condiciones técnicas necesarias para el desplazamiento de camiones transportadores de un mineral tan pesado como el carbón, entonces el tránsito de éstos necesariamente afecta el buen estado de la vía y constituye amenaza para la seguridad de los usuarios de la misma, que son potencialmente todos los colombianos. Por tanto, la Sala encuentra que la decisión de cobrar una contraprestación razonable con el fin de lograr el mantenimiento de la vía “La Mina-Cuatro Vías”, y así asegurar los requisitos de seguridad y comodidad necesarios, representa la prevalencia del “interés general” de todos los usuarios sobre los intereses económicos particulares de unas personas que, por lo demás, cuentan con otra carretera por la cual pueden transportar el carbón extraído de lo que se conoce como “El Cerrejón-Zona Centro”.

Conviene agregar que la Sala no encuentra de recibo el hecho de que la vía nacional “La Florida-Cuestecitas” se encuentre en condiciones no aptas para el transporte del recurso natural no renovable por parte de los peticionarios, pues ese hecho no puede justificar el tránsito por la vía “La Mina-Cuatro Vías” y la correspondiente amenaza para sus usuarios. En primer lugar, la Sala comparte los argumentos del impugnador en el sentido de que el mal estado de la vía nacional no puede afectar los intereses de la Asociación como propietaria de la carretera, pues es cierto que no le corresponde a un particular subsidiar a otro particular,

sobre todo cuando se trata de personas jurídicas que se ocupan a una actividad similar en ejercicio de la libre competencia económica de que trata el artículo 333 de la Carta Política. Adicionalmente, debe señalarse que resulta extraño que la empresa contratante y los mismos peticionarios, al ser los principales responsables del mal estado de la carretera nacional, no se hayan preocupado por colaborar con las autoridades, o asumir ellos mismos las obras de reparación de la vía que les corresponde utilizar para el transporte del carbón.

Finalmente, esta Sala debe manifestar que el caso sub-examine no representa una violación al derecho al trabajo de los peticionarios, pues, al existir la posibilidad de desplazarse desde o hacia el lugar donde se desempeñan las labores, no se está impidiendo el ejercicio una actividad económicamente productiva. Lo anterior, porque la Sala estima que el cobro de la contraprestación por parte de INTERCOR no ocasiona una privación al derecho de ejercer el trabajo de transporte del carbón, toda vez que los interesados se encuentran en la libertad de someterse a las condiciones estipuladas por INTERCOR y gozar así de una carretera que responde adecuadamente a sus necesidades. Si los transportadores no escogen esta posibilidad, entonces, como se ha dicho, podrán usar la carretera nacional que cumple con los mismos propósitos laborales. Cabe reiterar que el mal estado de la vía en comento, no constituye justificación para exigir que la Asociación CARBOCOL-INTERCOR subsidie a las demás empresas explotadoras del carbón. La Sala debe advertir que, en este caso, la invocación del derecho al trabajo requiere haber agotado todas las posibilidades para desplazarse por la zona. La falta de entendimiento de las empresas contratantes con la Asociación para el mantenimiento de la carretera “La Mina-Cuatro Vías”, y la carencia de cuidado por parte de esas empresas y de los peticionarios respecto de la carretera nacional, demuestran que en el asunto sub-examine se está pretendiendo el amparo de un derecho fundamental cuando la supuesta violación del mismo se debe a la responsabilidad de los peticionarios y de las empresas que contratan sus servicios.

En conclusión, la Sala considera que la acción de tutela contra CARBOCOL es improcedente y que los argumentos jurídicos expuestos en esta providencia demuestran que no ha existido violación o amenaza de los derechos constitucionales fundamentales al trabajo y de locomoción.

DECISION

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

**R E S U E L V E :**

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del día veintiséis (26) de mayo de 1993, mediante la cual se revocó el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha del treinta y uno (31) de marzo.

Segundo.- ORDENAR que por intermedio de la Secretaría General de la Corporación, se comuniquen esta providencia en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Secretario General (E)

1 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo; sección primera. Sentencia del 19 de febrero de 1980. Magistrado Ponente: Alfonso Arango Henao.

2 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 4. Sentencia No. T-412/92 del 17 de junio de

1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

3 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 1. Sentencia No. T-573/92 del 28 de octubre de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

4 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 2. Sentencia No. T-254/93 del 30 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 9. Sentencia No. T-225/93 del 15 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

6 CABANELAS Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL. Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1981; pág. 171.

7 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 7. Sentencia No. T-257/93 del 30 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

8 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 3. Sentencia No. T-518/92 del 16 de septiembre de 1992. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo