

T-258-95

Sentencia No. T-258/95

PEAJE-Obligatoriedad del pago

El denominado “peaje” consiste en la tasa o retribución que el usuario de una vía pública paga por su utilización, con el fin de garantizar la existencia y el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de una infraestructura vial que haga posible y eficiente el transporte terrestre. La obligación del pago del peaje, la fijación de su monto y la exoneración de su pago, bien sea que el Estado asuma directamente la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las obras, o que la haga a través de la celebración de contratos de concesión, es materia que corresponde regular única y exclusivamente al legislador. antes que obstaculizarse el derecho a la educación del peticionario y sus compañeros, por el contrario se ha facilitado su materialización, pues la alcaldía municipal ha desplegado esfuerzos adicionales a los que implica el funcionamiento del plantel educativo, mediante el suministro de un medio de transporte pagado por ella.

REFERENCIA:

Expediente T-61607.

TEMA:

La obligación de pagar el peaje por el uso de la red vial no afecta derechos constitucionales fundamentales.

PROCEDENCIA:

Juzgado Promiscuo Municipal de Guática (Risaralda).

PETICIONARIO:

Gerson Idárraga Gutiérrez.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada en Santafé de Bogotá D.C. el catorce (14) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de acción de tutela instaurado por Gerson Idárraga Gutiérrez, ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Guática (Risaralda) contra el Ministerio de Transporte.

I. ANTECEDENTES.

1. Los hechos y pretensiones.

El menor Gerson Idárraga Gutiérrez, relata que reside en la vereda “La Palma” del municipio de Guática (Risaralda), y cursa décimo grado en el “Colegio Instituto San Clemente” del Corregimiento “San Clemente” de dicha localidad.

Entre la vereda “La Palma” y el corregimiento de “San Clemente” hay aproximadamente nueve kilómetros y entre estos dos sitios existe el peaje de “San Clemente” de la troncal de occidente.

Manifiesta que a él y a ocho compañeros más residentes en la vereda aludida, se les está vulnerando su derecho a la educación, toda vez que no pueden asistir o llegar puntualmente a clases; al respecto señala que para su transporte y el de sus compañeros y ante la imposibilidad de costearse el transporte, a través del bus intermunicipal, pues sus padres son de escasos recursos económicos, el alcalde municipal de Guática les facilitó el transporte al colegio con cargo al Municipio, mediante la utilización de un vehículo de servicio público. Sin embargo, al peticionario y a sus compañeros les corresponde sufragar los costos del referido peaje, lo cual les resulta oneroso económicamente, motivo por el cual muchas veces no cuentan con el valor del peaje y no pueden asistir a clases.

2. El fallo que se revisa.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Guática concedió a Gerson Idárraga Gutiérrez la tutela de los derechos reconocidos en los artículos 13 (igualdad) y 44 (educación de los niños) de la Constitución y ordenó al Ministerio de Transporte (Instituto Nacional de Vías) exonerar del pago de la tasa de peaje por el uso de la vía en el peaje San Clemente al propietario del vehículo de servicio público contratado por el Municipio donde se transportan los estudiantes residentes en las veredas “La Palma” y “La Ceiba”. Para adoptar dicha decisión el juzgado expuso las siguientes consideraciones:

Aludiendo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la educación, como derecho deber en cuanto no solamente otorga prerrogativa a favor del individuo, sino que comporta exigencias de cuyo cumplimiento depende en buena parte la subsistencia del derecho, se pregunta el juzgado si “cuándo un alumno no puede cumplir con dichos deberes por causas externas a su voluntad (falta de recursos económicos para sufragar el costo de transporte o el pago del peaje), se está vulnerando su derecho fundamental de acceso a la Educación?”.

Responde el juzgado dicho interrogante considerando que el derecho a la educación es un servicio público que tiene una función social y que como es deber del Estado promover las condiciones para alcanzar una igualdad real y efectiva, el acceso a la educación debe ser garantizado libre de toda clase de interferencias que lo anulen o lo limiten. En tal virtud anota que el derecho a la igualdad de oportunidades se ve transgredido “ante el costo que representa para los padres de familia la cancelación del peaje, a fin de que sus hijos tengan acceso a la educación, al encontrarse en desigualdad por vivir en el campo, donde toca hacer un gran esfuerzo no sólo físico sino económico diariamente para que éstos puedan llegar al centro docente”. Y que el Estado para poder garantizar la igualdad real y efectiva a personas de escasos recursos económicos debe prescindir de cobrar dicho servicio, más aún, si con ello se amenaza el derecho a la educación que tienen los niños. Por lo tanto, dice el juzgado que “ante la dicotomía y conexidad que existe entre el derecho al servicio público, traducido

en la cancelación de pago de peajes, con el derecho al libre acceso a la educación de menores de edad, que acarrea para personas de escasos recursos económicos, como son los de la vereda La Palma y la Ceiba, hace practicable de estos últimos la protección constitucional del artículo 86”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de la revisión del fallo de la referencia, en virtud de las facultades que le confieren los artículos 86 de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991.

2. La educación como derecho fundamental. Vulneración cuando se afecta o amenaza su núcleo esencial.

2.1. La Corte en numerosas sentencias de tutela y constitucionalidad ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre el carácter de fundamental del derecho a la educación. En efecto, esta misma Sala en la sentencia T-236/94, dijo:

“Como derecho, la educación supone la oportunidad que tiene la persona humana de acceder a la variedad de valores que depara la cultura, que le permiten adquirir conocimientos para alcanzar el pleno desarrollo de su personalidad, los cuales la colocan en la posibilidad real de participar, en igualdad de condiciones, en el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el del trabajo, que son condición para lograr una especial calidad de vida. La educación, de otra parte, habilita al ser humano para conocer y apreciar racionalmente los principios y valores democráticos y de participación ciudadana previstos en la Constitución”.

“La importancia esencial de la educación se destaca cuando se advierte que asume el carácter de un derecho instrumental o derecho medio, en cuanto se convierte, como se ha anotado, en la clave del desarrollo de la personalidad y del ejercicio de otros derechos cuya efectividad sería utópica sin su mediación, al tiempo que cumple el objetivo constitucional de formar un hombre respetuoso de los derechos humanos, amante de la paz y la democracia, y receptivo al cumplimiento de los deberes que son correlativos a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución (arts. 67 y 95)”.

En sentencia T-309 de 1993, la Corte Constitucional tuvo oportunidad de señalar, cómo el desconocimiento del derecho a la educación se traduce en la violación de los derechos a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad. Así se pronunció el organismo:

“Se desconoce el derecho a la igualdad , ya que por la función misma que cumple el proceso educativo, la educación es uno de aquéllos derechos que realiza materialmente el principio, y “en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona”.

(...)

“Se quebranta el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues es entendido que entre los fines que a la educación se asignan, figuran entre otros, el de propiciar el libre desarrollo de la personalidad, de acuerdo con las aptitudes y aspiraciones del individuo, fomentando al mismo tiempo la conservación y superación de la persona a través de la transmisión de conocimientos, técnicas, actitudes y hábitos. Dicho derecho posee el carácter de esencial a toda persona, y, por lo tanto, fundamental” .

“Ahora, si bien la educación es un derecho fundamental y se consagra como un servicio público, en cuanto que constituye una actividad de interés general que se ha de satisfacer, bien por el Estado o bajo su vigilancia por los particulares, su prestación está condicionada por las limitaciones que surgen de las propias posibilidades operativas y de cobertura de las instituciones que la ofrecen (limitación material) y, además, por los requerimientos académicos y administrativos (limitación técnica) que éstas reclaman de quienes pretenden acceder a sus aulas”.

2.2. No obstante la consideración de la educación como un derecho fundamental que debe ser garantizado y respetado por el Estado, y que puede ser exigido a través de la tutela, cuando por acción u omisión de una autoridad pública resulte vulnerado o amenazado, esta misma Sala precisó:

“La violación directa o eventual del derecho a la educación, o de cualquier otro derecho fundamental, exige como precondition necesaria, para que opere la tutela como un instrumento judicial de protección, que su quebrantamiento o la amenaza de tal, además de ser un hecho cierto, tenga la entidad suficiente como para afectar en forma grave su existencia. No cualquier desconocimiento ni amenaza, puede tomarse como causa determinante y justificativa de la acción de tutela, sino aquélla que evidencie un daño esencial del núcleo del derecho, de manera que resulte imposible o muy difícil su ejercicio por su titular en el futuro. O dicho de otra manera, puede decirse que la tutela se explica cuando ocurre un desconocimiento básico del derecho o se da una amenaza de serlo con esa misma intensidad, de suerte que si no se remueven los obstáculos antijurídicos que lo afectan o se superan los vacíos que constituye su origen, el derecho se desdibuja de tal suerte que no es posible ejercerlo o, simplemente, no llega a ser una realidad”.¹

3. El pago del peaje, tasa por la utilización de una vía pública.

Declara el artículo 366 de la Constitución que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”, lo cual da a entender que de modo general éstas son metas esenciales a las cuales debe apuntar la actividad estatal que se realiza a través de la prestación de la gran variedad de servicios públicos consustanciales al Estado Social de Derecho. Igualmente la norma descende de lo general a lo concreto, al determinar que el objetivo fundamental de dicha actividad lo constituye la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, y para ello instituye el llamado gasto público social.

La prestación de los servicios públicos, en cuanto contribuyen al bienestar de la población y al mejoramiento de su calidad de vida, al mismo tiempo son el instrumento para la creación

de las condiciones que preservan y fortalecen la vigencia y el goce efectivo y real de los derechos fundamentales de las personas. Tal es el caso de la educación que es un derecho de la persona que se ve fortalecido por la prestación de la gran variedad de servicios públicos, en general, y al mismo tiempo, demanda la organización y funcionamiento de un servicio público específico a cargo del Estado y los particulares para hacerlo real y efectivo.

Salvo en el caso de algunos de los llamados servicios públicos sociales, en que quien recibe el servicio paga por el mismo muy poco o nada, asumiendo una posición de beneficiario antes que de usuario, e igualmente, en los servicios públicos domiciliarios en que se proveen “subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas... que cubran sus necesidades básicas”, quien utiliza o hace uso del servicio público está en la obligación de pagar una retribución o tasa. (art. 368 C.P.).

El denominado “peaje” consiste en la tasa o retribución que el usuario de una vía pública paga por su utilización, con el fin de garantizar la existencia y el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de una infraestructura vial que haga posible y eficiente el transporte terrestre.

Las tasas correspondientes al peaje que recaudan los contratistas concesionarios tienen su origen en la celebración de contratos -antes denominados en el decreto 222 de 1983 (art. 105) de concesión por el sistema de peaje- modalidad del contrato de obra pública, y que la ley 80 de 1993, actual estatuto contractual, conserva como una forma del contrato de concesión cuyo objeto sea “la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinados al servicio o uso público” y las actividades conexas necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio, por cuenta y riesgo del contratista concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente contratante “a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden (art.32. ordinal 4o).

Si el cobro del peaje, constituye un derecho del contratista concesionario, derivado del contrato de concesión, la entidad pública concedente (Nación, Santafé de Bogotá D.C., Departamento y Municipio), no puede exonerarlo de su pago, a no ser que la ley lo autorice, lo cual implica que ella asume directamente el costo del servicio, pues de lo contrario se colocaría en la situación de incumplimiento del contrato.

La obligación del pago del peaje, la fijación de su monto y la exoneración de su pago, bien sea que el Estado asuma directamente la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las obras, o que la haga a través de la celebración de contratos de concesión, es materia que corresponde regular única y exclusivamente al legislador. Así, de conformidad con el artículo 1o del decreto 0767 del 12 de abril de 1957 “el pago de peaje en las carreteras en que se cobra este gravamen es obligatorio para toda clase de vehículos automotores que transiten por ellas sin excepción alguna”.

La ley 105 del 30 de diciembre de 1993 (art. 21) dispuso, en lo pertinente:

“Para la construcción de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contara con los recursos que se apropien en el presupuesto nacional y además cobrara el uso de las obras de infraestructura de transporte de los usuarios, buscando mantener su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo”.

“Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte”.

La misma norma (letra b del inciso 3o) exoneró del pago del peaje a las motocicletas y bicicletas.

4. Caso concreto.

4.1. En el caso subjudice el peticionario alega la vulneración del derecho a la educación, en razón de que para poder asistir a clases al Colegio Instituto San Clemente, tanto él como sus compañeros deben sufragar el costo del peaje del vehículo de servicio público puesto a su disposición por el municipio para permitirles su desplazamiento diario al plantel educativo. Dado que dicho peticionario ni sus compañeros cuentan con recursos económicos suficientes, se afirma que muchas veces no han podido pagar el costo del peaje, con el resultado de que han dejado de asistir a clases, lo cual ha impedido el ejercicio del derecho a la educación.

Expresa el juzgado que en el presente caso se viola el derecho a la igualdad al imponer a personas que viven en el campo, donde las condiciones son mucho mas difíciles que en la ciudad, un esfuerzo económico, el pago de un peaje, para que sus hijos puedan estudiar.

No encuentra la Sala que exista violación del derecho de igualdad, por que el legislador ha determinado el cobro de una tasa por la utilización de una vía pública, sin que objetivamente interese si ella grava a quienes residen en la ciudad o en el campo, pues la tasa representa la retribución por el servicio que se presta a través de la infraestructura vial. La discriminación se presentaría, si atendidas las condiciones personales (sexo, raza, origen familiar o nacional, etc) de los usuarios, se determinarse por el legislador o quienes realizan el cobro del peaje, las personas que deben pagarlo y quienes están exoneradas de ello.

En cuanto a la alegada violación del derecho a la educación considera la Sala que no se vulnera su núcleo esencial, pues como lo ha sostenido esta misma Sala en la aludida sentencia T-136/94, no cualquier afectación del referido derecho hace procedente la acción de tutela, sino aquella que es producto de una actuación u omisión de la autoridad que de manera patente y directa implique un menoscabo del núcleo esencial del derecho, de suerte que se haga imposible o difícil en extremo su ejercicio.

El pago del peaje que debe realizar el peticionario, conjuntamente con sus compañeros, para poder asistir a clases en el mencionado colegio, no implica limitación o menoscabo del núcleo esencial de su derecho a la educación, porque el pago del peaje, si bien representa un esfuerzo económico para los estudiantes, tiene una justificación en el hecho de que deben pagar una tasa obligatoria por la utilización de un servicio público y ello no implica violación de dicho núcleo esencial, pues aquél obedece a una situación externa al servicio de educación.

La presunta limitación que se dice imponer al peticionario y a sus compañeros para estudiar no emana propiamente de la institución o del sistema educativo municipal, sino de una exigencia legal que, en principio, no se aprecia que viole de manera flagrante la Constitución; es decir, el pago del peaje constituye una obligación legítima a cargo de quienes utilicen la red vial que puede ser exigida por la Nación a través del concesionario encargado de su mantenimiento y desarrollo.

Advierte la Sala además, que en el expediente obran declaraciones que le permiten establecer la existencia, no sólo de otros medios para que los estudiantes de la vereda “La Palma” del municipio de Guática puedan asistir a sus clases, sino la presencia de otras causas por las cuales algunas veces no pueden llegar a tiempo a tomar dichas clases. En efecto, la menor Mary Luz Idárraga Hoyos, quien se encuentra en la misma situación del peticionario, manifestó que a ella “le sale más económico caminar para llegar al bus que la lleve al Colegio que acarrear los costos del peaje del vehículo que les suministro el Municipio”; el menor Mario Andrés Naranjo Echavarría, afirmó que reside en la misma vereda en la cual vive el peticionario y que le sale más económico salir caminando por la carretera y pagar el transporte del bus que hacer uso del vehículo suministrado por el Municipio por el costo del peaje; los menores Lina María Tabares Zuluaga y Elvi María Gutiérrez García, depusieron en idéntico sentido, pero anotando, esta última, que a veces cuando llega al sitio donde debe abordar el bus, éste se adelanta o se atrasa, lo que la imposibilita a veces llegar temprano a clases.

La Sala anota finalmente que antes que obstaculizarse el derecho a la educación del peticionario y sus compañeros, por el contrario se ha facilitado su materialización, pues la alcaldía municipal de Guática ha desplegado esfuerzos adicionales a los que implica el funcionamiento del plantel educativo, mediante el suministro de un medio de transporte pagado por ella, para que los estudiantes residentes en las veredas de “La Palma” y “La Ceiba” puedan asistir oportunamente a clases.

No encuentra en consecuencia la Sala mérito para estimar que se han violado los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación del peticionario y, por consiguiente, revocará la decisión del Juzgado Promiscuo Municipal de Guática y dispondrá no conceder la tutela impetrada.

IV. DECISION.

Por las razones señaladas, la Corte Constitucional en Sala Segunda de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del veinticinco (25) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995) proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guática (Risaralda) y, en consecuencia, NO CONCEDER la tutela impetrada.

SEGUNDO: LIBRAR las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí previstos.

Notifíquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-136/94.