

T-287-97

Sentencia T-287/97

ACCION DE TUTELA-Improcedencia contra actos de carácter general, impersonal y abstracto

La acción de tutela no es mecanismo idóneo para atacar actos de carácter general, impersonal y abstracto.

CASETA DE PEAJE-Improcedencia de retiro para el caso

Si fuera aceptable el ejercicio de la acción de tutela para obligar al Estado a retirar una caseta de peaje por el sólo motivo de vivir o trabajar cerca de la misma, debería entenderse que tal modalidad contributiva, o por lo menos la forma física de su cobro, sería peligrosa para los derechos fundamentales de los vecinos, lo cual resulta contraevidente, y además no podría operar ese sistema por cuanto resulta muy difícil evitar que haya residencias, empresas o establecimientos comerciales más o menos próximos a los sitios escogidos para tal efecto. El sitio de ubicación de la caseta que molesta al actor -que es provisional- fue concertado con la comunidad y se han adoptado las medidas de seguridad y la señalización indispensables para que el cobro del peaje pueda llevarse a cabo sin causar daño a los habitantes ni a quienes por allí transitan, por lo cual carece de fundamento el alegato del demandante acerca de que su vida corre riesgo por la única circunstancia de su vecindad con la caseta de cobro. El derecho del actor a la vida no ha sido conculcado en manera alguna. Al no reunir los elementos necesarios para determinar que el peligro verdaderamente exista, que sea ineludible, o que la amenaza sobre dicho derecho tenga como mínimo una evidencia fáctica razonable y atendible para deducir que el accionante corre peligro, no procede la protección judicial pedida. Además, los elementos ya señalados, al no concurrir en el presente caso, no ameritan tampoco la protección tutelar como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, toda vez que no se configura ninguno de los elementos que la doctrina constitucional ha señalado respecto de tal figura, de naturaleza excepcional.

Referencia: Expediente T-120953

Acción de tutela intentada por Saul Angarita Cortes contra Instituto Nacional De Vías y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los trece (13) días del mes de junio de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisan las providencias dictadas por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al resolver sobre la acción de tutela en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Dijo SAUL ANGARITA CORTES en su demanda de tutela, instaurada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable:

“1°. Durante el desarrollo de las obras de rehabilitación de la vía PATIOS-LA CALERA-GUASCA-SOPO-BRICEÑO (contrato No. 448/94), en el Departamento de Cundinamarca, otorgado en concesión con financiamiento a través del cobro de peaje, se determinó mediante Resolución No. 0000451 del 29 de enero de 1996 proferida por el Ministro de Transporte, la ubicación de un peaje en el sector denominado PATIOS, atendiendo concepto de localización emitido por el Alcalde del Municipio de la Calera, conforme puede apreciarse en uno de los considerandos de la citada providencia, fotocopia de la cual estoy acompañando.

2°. La vía en concesión es competencia de la Nación, y el artículo 11, numeral 8, del Decreto 2171 de 1992, asigna al Ministro de Transporte la función de “establecer los sitios y las tarifas de peaje que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación”.

3°. El peaje se construyó el día 1° de octubre y se empezó a cobrar el día 4 de octubre de 1996, concediéndose, solamente en este peaje, una tarifa preferencial del 50% del valor del peaje para los propietarios de vehículos comprendidos en la categoría 1 (automóviles, camperos y camionetas) residentes en el Municipio de La Calera. Sin embargo, cabe advertir, que a una distancia aproximada de 20 Kms a partir del peaje localizado en PATIOS, hacia la CALERA-SOPO-GUASCA, existe otra caseta de peaje y se cobra allí el 100% de la tarifa.

4°. El valor del peaje debe cobrarse a todos los usuarios. La ley no deja entrever rebajas en su pago, establece solamente una excepción para los motociclistas y ciclistas, según el literal b) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993. Para el servicio de transporte permite un subsidio orientado para un determinado grupo de usuarios, que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta, debidamente clasificados en el artículo 3°, numeral 9, de la misma ley aquí mencionada.

5. Existe un Acta de Acuerdo del contrato de concesión 448-94 suscrito entre INVIAS, el concesionario, el Alcalde de la Calera y el Presidente del Concejo Municipal de la Calera, suscrito el día 26 de julio de 1996, en el cual se establece la tarifa preferencial y un mecanismo para carnetizar a los usuarios del peaje residenciados en el Municipio de la Calera, fotocopia de la cual acompaño. El contrato no prevé la rebaja del peaje.

6°. A mi manera de ver, la tarifa preferencial constituye un privilegio de los demás frente a mi, como usuario de la vía y del mencionado peaje. No se establece una equidad o igualdad entre todas las personas, se observa un tratamiento desigual y discriminatorio. En mi caso concreto, vivo puro al frente del peaje y una de las casetas del mismo peaje está ubicada a tan sólo 4 metros antes de la entrada de mi casa, en el trayecto Patios-La Calera. Por recorrer tan sólo 4 metros debo pagar la tarifa completa del peaje, \$1.800, para poder entrar a mi casa. Mientras que los demás solamente pagan la suma de \$900 recorriendo varios kilómetros.

7°. Según escritura pública No. 9241 de la Notaría Sexta del Círculo de Bogotá de fecha 26 de diciembre de 1989, mi residencia, de la cual soy propietario, está ubicada según la misma escritura, en un lote de terreno ubicado en el sector de los Patios-San Isidro en jurisdicción de Usaquén, Distrito Especial de Bogotá. El lote es identificado en el catastro con el código UQR6303 y corresponde a la matrícula inmobiliaria 20055057. Como se puede ver, por vivir en jurisdicción de Santa Fe de Bogotá, no tengo derecho a la tarifa preferencial del 50% sobre el valor del peaje.

8°. La ubicación de mi casa está indicando claramente que el INVIAS colocó el peaje en jurisdicción del Distrito Capital, donde no tiene competencia para ello.

9°. El peaje está situado en un sitio realmente peligroso, en una pendiente pronunciada y constituye un serio peligro para mi integridad física como la vida y que según concepto

técnico del mismo concesionario que señala cuál es el lugar más apropiado para su localización, se advierte al INVIAS sobre la inconveniencia técnica y desde el punto de vista de seguridad de las personas, ubicar el peaje en ese sitio, como puede apreciarse en el concepto CLC-402 del 15 de abril de 1996, fotocopia del cual acompaño.

La ubicación de la última caseta de peaje frente a mi casa, no solamente obstaculiza mi entrada, sino que cuando tengo que salir debo maniobrar y hacer 3 veces reverso, obstaculizando también el tránsito de vehículos sobre la vía, exponiéndome a ocasionar un accidente en cualquier momento.

10°. Esta vía consta de 2 carriles de circulación en ambos sentidos, con limitaciones de maniobra, de adelantamiento y problemas de visibilidad, con un ancho de calzada de 6.3 mts, según el numeral 2.3 de la oferta del concesionario, sobre las características de la vía. De acuerdo al artículo 13 de la Ley 105 de 1993, una vía con ancho de calzada de 3.65 mts debe tener un ancho de berma de 1.80 mts. En este sitio no se cumplen estas condiciones y constituye un serio peligro para la seguridad de las personas.

11°. Transitando la vía en los dos sentidos, existe en la mitad de la vía, protegiendo las casetas del peaje, tres canecas llenas de concreto que advierten la presencia del peaje, y allí ya se produjo el primer accidente contra una de esas canecas por parte de un vehículo Renault 4 de color amarillo. Este accidente ocurrió como a los dos días de haberse construido el peaje.

12°. Las bermas son las fajas laterales contiguas a la calzada y comprendidas entre sus orillas y los hombros. Entre sus fines principales se tienen los siguientes:

- Dar seguridad al usuario de la vía al proporcionar un ancho adicional a la zona de rodamiento por el cual puede transitar, en caso obligado, con todo o parte del vehículo.

- Servir de estacionamiento temporal para los vehículos cuando sufran daños o deban suspender la marcha por cualquier otra causa, a fin de evitar que sean un obstáculo en el tránsito normal de la vía.

13°. Al colocar las casetas de peaje en la mitad de la vía, donde quedó su ubicación (PATIOS), se disminuyó considerablemente el ancho de calzada y de cada uno de los 2 carriles, en el

carril sentido La Calera-Patios se disminuyó el ancho de la berma, y en el otro carril la berma desapareció totalmente. Esta misma irregularidad produjo invasión del espacio público, obstaculizando el tránsito de otros vehículos, eliminando el tránsito de los peatones y de los ciclistas que circulan en la zona permanentemente. A mi se me restringe el paso peatonal hacia mi casa porque al no haber berma no hay andén o espacio para poder transitar en ese lugar.

14°. En la tarifa preferencial, la cual no disfruto por no ser residenciado en ese municipio, no se aplica el principio constitucional de la proporcionalidad, porque la tarifa preferencial no es igual a la tarifa diferencial que se debe aplicar según el trayecto recorrido por cada usuario de la vía, conforme se establece en el literal d) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, que dice: “Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas (...)”. Aquí se mantendría la igualdad en la aplicación de la tarifa preferencial, si el valor de la misma preferencia reflejara el resultado de la aplicación de una regla de tres simple, con lo cual se determinaría casi con precisión la tarifa DIFERENCIAL, es decir, la proporción según la distancia recorrida. Porque interpretando la ley, el que recorre 4 metros, como el caso mio para poder entrar a mi casa, después de pasar el peaje, no puede pagar lo mismo que el que recorre 2, 7, 15 o 20 kilómetros”.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES

La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante fallo proferido el 14 de noviembre de 1995, decidió negar la tutela impetrada por las siguientes razones:

“1. La tarifa preferencial a la cual el solicitante cree tener derecho por vivir tan sólo a cuatro (4) metros de la caseta del peaje, no es posible obtenerla de conformidad con el artículo 21 literal d) de la Ley 105 de 1993, por cuanto la norma es clara al determinar que es una tarifa por el recorrido total de la zona de influencia del peaje y el término diferencial se refiere al cobro de otros peajes por mayor o menor distancia de recorrido y no al recorrido individual de cada propietario hasta su predio.

La obtención de la petición subsidiaria en cuanto que se le otorgue la rebaja como a los demás habitantes de la Calera, está en manos del solicitante acudir a las autoridades del municipio para que certifiquen su residencia entre el peaje y la población ante el consorcio y así obtener el 50% de rebaja.

2. Como lo afirma el Director General de INVIAS, el peaje situado en el k.0+185 es provisional y se está estudiando el nuevo sitio para la caseta en inmediaciones del k.0=320, tarea cuyo cumplimiento no se puede ordenar en forma inmediata mediante la Acción de Tutela, pues ya se está realizando lo pertinente para la nueva ubicación.

3. El espacio público que el solicitante pretende se proteja, la BERMA de la carretera, no existe en esa vía por ser antigua y la norma que cita como aplicable, de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, entró a regir a partir de su publicación.

3. Cabe observar que la vía es vehicular y no peatonal y que los peatones que la usen esporádicamente lo deben hacer con las debidas medidas de seguridad para no entorpecer el tráfico vehicular ni exponerse a sufrir accidentes.

En consecuencia, no existe violación de los derechos constitucionales fundamentales alegados por el solicitante a la igualdad, a la vida y a la integridad física”.

Impugnada la sentencia, fue confirmada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, según providencia del 12 de diciembre de 1996.

De acuerdo con el fallo, del material probatorio aportado es necesario concluir que la celebración del contrato de concesión sobre peaje es el resultado de un estudio técnico hecho por la Administración en aras del interés común, que prevalece sobre cualquier interés particular.

En autos se encuentra plenamente acreditado -continúa la sentencia- que la ubicación del peaje en el sitio denominado “Los Patios” es provisional, pues ya se acordó con los diferentes representantes de las veredas su reubicación en un sitio diferente.

“De otra parte -termina diciendo- no ve la Sala cómo se está vulnerando el derecho a la igualdad del accionante frente a los demás usuarios cuando ni siquiera ha hecho los trámites necesarios para obtener una rebaja en el pago del peaje por vivir en la zona de la Calera; por lo demás, desconoce la Sala a cuántos usuarios se les ha otorgado tarifa preferencial, sin que exista entonces un parámetro de ponderación. Y tampoco con el proceder de “Invías” se está colocando en peligro la vida del señor Angarita Cortés, que amerite por la vía de la tutela su protección inmediata”.

Al tenor del fallo, tampoco se está frente a un perjuicio irremediable para el solicitante.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los mencionados fallos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y según las reglas del Decreto 2591 de 1991.

2. Improcedencia de la tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto

El actor se considera afectado por el hecho de que la autoridad competente haya resuelto instalar una caseta para el cobro del peaje cerca a su residencia y por la circunstancia de verse obligado a pagar la tarifa correspondiente no obstante la corta distancia que hay entre su casa y el sitio de cobro de tal gravamen.

En realidad el solicitante pretende la erradicación de dicha caseta o su traslado a lugar distinto, de modo que él no se vea en la obligación de pagar el peaje.

Ya ha manifestado la Corte en otras ocasiones que la acción de tutela no es mecanismo idóneo para atacar actos de carácter general, impersonal y abstracto, tal como lo dispone expresamente el artículo 6°, numeral 5°, del Decreto 2591 de 1991. Al respecto pueden consultarse las sentencias T-01 del 3 de abril de 1992, T-38 del 9 de febrero de 1993 y T-203 del 26 de mayo de 1993.

Para la Corte, si fuera aceptable el ejercicio de la acción de tutela para obligar al Estado a retirar una caseta de peaje por el sólo motivo de vivir o trabajar cerca de la misma, debería entenderse que tal modalidad contributiva, o por lo menos la forma física de su cobro, sería peligrosa para los derechos fundamentales de los vecinos, lo cual resulta contraevidente, y además no podría operar ese sistema por cuanto resulta muy difícil evitar que haya residencias, empresas o establecimientos comerciales más o menos próximos a los sitios escogidos para tal efecto.

Lo relativo al sistema de cobro, lo relacionado con las tarifas y lo atinente a los posibles mecanismos de equilibrio respecto de las personas que residen dentro del área son aspectos

que deben sujetarse a lo que dispongan las normas generales que establezca la autoridad, en los términos de la ley, y las determinaciones concretas que se adopten en su desarrollo respecto de uno u otro individuo no pueden provocarse mediante la acción de tutela, menos todavía si no está acreditado perjuicio alguno.

En el caso concreto, tal como lo informó el Director del Instituto Nacional de Vías, ese organismo, autorizado por el artículo 30 de la Ley 105 de 1993, suscribió con un consorcio privado un contrato de concesión tendiente a efectuar los estudios, diseños y obras de rehabilitación y de construcción, operación y mantenimiento de la carretera Santa Fe de Bogotá-Gachetá, sector Los Patios-La Calera-Guasca y el sector Briceño-Sopó-El Salitre, en el Departamento de Cundinamarca.

El Ministerio profirió después una resolución -la número 0000451 de 1996-, por medio de la cual se permitió dividir en dos casetas la estación de peaje autorizada en el aludido contrato: una en el sector Los Patios-La Calera y otra en el sector La Calera-El Salitre.

El sitio de ubicación de la caseta que molesta al actor -que es provisional- fue concertado con la comunidad y se han adoptado las medidas de seguridad y la señalización indispensables para que el cobro del peaje pueda llevarse a cabo sin causar daño a los habitantes ni a quienes por allí transitan, por lo cual carece de fundamento el alegato del demandante acerca de que su vida corre riesgo por la única circunstancia de su vecindad con la caseta de cobro.

Visto el alcance jurídico y fáctico que tienen los fundamentos de la demanda incoada, es evidente que el derecho del actor a la vida no ha sido conculcado en manera alguna, pues las eventualidades sobre las cuales él se basa para señalar que se encuentra en riesgo o que ya está siendo afectado son simples hipótesis carentes de actualidad y de inminencia. Al no reunir los elementos necesarios para determinar que el peligro verdaderamente exista, que sea ineludible, o que la amenaza sobre dicho derecho tenga como mínimo una evidencia fáctica razonable y atendible para deducir que el accionante corre peligro, no procede la protección judicial pedida. Además, los elementos ya señalados, al no concurrir en el presente caso, no ameritan tampoco la protección tutelar como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, toda vez que no se configura ninguno de los elementos que la doctrina constitucional ha señalado respecto de tal figura, de naturaleza excepcional.

En cuanto al derecho a la igualdad, en el expediente no consta que Angarita Cortés haya adelantado los pertinentes trámites ante las autoridades administrativas del municipio de La Calera, con el fin de obtener el carnet que lo acredite como habitante de la zona en cuestión, y que le permita recibir el mismo trato dado a todos los demás habitantes de la zona que poseen el mencionado carnet y han obtenido la rebaja en el pago del peaje del sitio "Patios". Las entidades demandadas no pueden entrar a sustituirlo en los trámites o diligencias que sólo a él corresponde adelantar.

Finalmente, el hecho de no compartir Angarita Cortés la decisión tomada por las entidades demandadas, en cuanto a la ubicación transitoria de la caseta del peaje en el sitio denominado "Patios", cerca de su residencia, no puede confundirse con una real amenaza a su utilización del espacio público, ya que de un lado no ha sido probada obstaculización alguna al libre tránsito, distinta de la inherente al cobro del peaje, y, por otra parte, la ocupación que se hace de dicho espacio no tiene un interés particular sino precisamente público y, como claramente lo señalaron en sus decisiones tanto el Tribunal de Cundinamarca como el Consejo de Estado, el interés general tiene un carácter prevalente por mandato de la Constitución.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR los fallos proferidos por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el catorce (14) de noviembre de 1996, y por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B," el doce (12) de diciembre de 1996.

Segundo.- Por Secretaría líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado Doctor Alejandro Martínez Caballero, no suscribe la presente providencia, por encontrarse en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General