

USO DE LA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE - Corresponde al Gobierno Nacional su limitación o restricción / GOBIERNO NACIONAL - Desconcentración Administrativa / SECRETARIA GENERAL TECNICA DEL INVIAS - Función de atender lo relacionado con los permisos para cierre de vías

Las limitaciones al uso de la infraestructura de transporte terrestre fue atribuida por el legislador al Gobierno nacional y se observa que mediante la norma demandada se asignó a la Secretaría General Técnica del INVIAS la función de "12.11 Otorgar los permisos de tránsito por la red vial nacional a cargo del Instituto, cuando los vehículos excedan las normas en cuanto a dimensiones o cargas, así como atender lo relacionado con los permisos para cierre de vías, coordinando lo necesario con el Instituto Nacional de Concesiones, Inco". Habrá que verificar entonces si el Presidente de la República excedió la potestad reglamentaria al asignar la comentada función la Secretaría General Técnica del INVIAS, siendo que la Ley 105 de 1993 se la había atribuido al Gobierno Nacional. Sobre el particular ha de precisarse el artículo 2 de la ley 105 de 1993 es pasible de ser reglamentado, atendiendo el fin señalado en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución (...). En el presente caso, el Presidente de la República, a través del Decreto acusado, determinó que la función comentada se ejecutaría a través de un organismo que forma parte del sector transporte, como era el INVIAS, que como tal tenía el carácter de establecimiento público adscrito al Ministerio de Transporte, y en este sentido, se puede decir que el Gobierno nacional ejerce tal función a través de un órgano especializado en la materia, sujeto a su dirección suprema y a su vigilancia y control. De suerte que debido a ello, por vía de la desconcentración administrativa, más que como autoridad delegataria, el INVIAS a través de la Secretaría General Técnica, interviene como instrumento institucional del Gobierno para cumplir una función de éste, atendiendo el desarrollo que mediante la potestad reglamentaria se le dio a las normas legales respectivas, y por contera, a la distribución de los negocios según sus afinidades, que le corresponde hacer al Presidente de la República, entre los organismos atrás mencionados. De modo que no cabe hablar de modificación o transgresión del literal c) del artículo 2 de la Ley 105 de 1993. Por lo anterior, la Sala no declarará la nulidad del numeral 12.11 del Decreto 2056 de 2003.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 2056 DE 2003 (JULIO 24) - ARTICULO 12.11 - GOBIERNO NACIONAL (NO ANULADO) / OFICIO SGT 023960 DE 2003 (JULIO 28) - SECRETARIO TECNICO DEL INVIAS (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 189 NUMERAL 16 / LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 54 / LEY 105 DE 1993 - ARTICULO 2

NOTA DE RELATORIA: Se cita la sentencia, Consejo de Estado, Sección Primera, del 8 de noviembre de 2002, Radicado 2001-0017 (6758), M.P. Camilo Arciniegas Andrade; y la sentencia C-226 de 1997, M.P. Educaro Cifuentes Muñoz de la Corte Constitucional.

CIERRE DE VIAS - Eventos deportivos / PERMISOS PARA CIERRE DE VIAS - Facultad de la Secretaría General Técnica del Invías / DERECHO A LA LIBRE CIRCULACION - No se afecta por el cierre temporal de vías por eventos deportivos / DERECHO A LA RECREACION - Actividades deportivas / DEPORTE - Lleva implícito un interés público / PRUEBA CICLISTICA NACIONAL - Autorización cierre parcial de vías nacionales

En relación con la Comunicación No. SGT 023960 de julio 28 de 2003, expedido por el Secretario General Técnico de INVIAS, donde se autoriza el cierre parcial de vías nacionales a cargo de esa entidad para la celebración de la prueba ciclística nacional denominada "La Versión N° 43 del Clásico RCN" (...). Se encuentra demostrado que, para la fecha en que fue expedida (...), la Secretaría General Técnica del INVIAS estaba facultada para atender lo relacionado con los permisos para cierre de vías, conforme lo dispuesto en el numeral 12.11 del Decreto 2056 de 2003, que para entonces gozaba de la presunción de legalidad (...). Resulta así que el interés general involucrado en un evento deportivo para cuya realización se cierran algunas vías, obedece a que "precisamente por su excepcional importancia social, el deporte lleva implícito un indudable interés público", por lo cual es posible que mediante el cierre de algunas vías se facilite la organización y promoción del deporte y se contribuya al goce del derecho a la recreación, sin que con ello se afecte, como sucede en el presente caso, el núcleo esencial del derecho a la libre circulación. Analizada la importancia que otorga la Carta a las actividades deportivas y al deber del Estado de fomentarlas, al igual que la conformidad con la Constitución y la Ley del artículo 12.11 del Decreto 2056 de julio 24 de 2003, es claro que la comunicación SGT 023960 de julio 28 de 2003, que con base en la facultad allí consagrada expidió el Secretario General Técnico de INVIAS, donde se autoriza el cierre parcial de vías nacionales a cargo de esa entidad, para la celebración de la prueba ciclística nacional denominada "La Versión N° 43 del Clásico RCN", se ajusta a la normativa vigente en ese momento, por lo cual la pretensión de que sea declarado nulo debe ser desestimada.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 2056 DE 2003 (JULIO 24) - ARTICULO 12.11 - GOBIERNO NACIONAL (NO ANULADO) / OFICIO SGT 023960 DE 2003 (JULIO 28) - SECRETARIO TECNICO DEL INVIAS (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 52

NOTA DE RELATORIA: Se cita la sentencia C-758 de 2002 de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D. C., veinte (20) de octubre de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00436-01

Actor: PEDRO JOSE BAUTISTA MOLLER

Demandado: GOBIERNO NACIONAL Y SECRETARIO TECNICO DEL INVIAS

Referencia: ACCION DE NULIDAD

El ciudadano, PEDRO JOSÉ BAUTISTA MOLLER, actuando en nombre propio, y en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener declaratoria de nulidad del artículo 12.11 del Decreto 2056 de julio 24 de 2003, mediante el cual el Gobierno Nacional modificó la estructura del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, y dictó otras disposiciones, habiendo asignado a través del citado artículo 12.11 al Secretario General Técnico de esa entidad, la facultad para atender lo relacionado con los permisos para el cierre de vías, coordinando lo necesario con el Instituto Nacional de Concesiones, Inco. Igualmente demanda el acto administrativo comprendido en la carta SGT 023960 de julio 28 de 2003, dirigida al Presidente de la Federación Colombiana de Ciclismo, mediante la cual el Secretario Técnico del INVIAS dio su autorización para cerrar vías nacionales para la realización de la prueba ciclística nacional denominada “La Versión 43 del Clásico RCN”.

I. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- El demandante considera quebrantados los artículos 24, 115 de la Constitución Nacional y 2º literal c) de la Ley 105 de 1993.

El concepto de la violación fue expuesto por el accionante en los siguientes términos:

1.2.1. El artículo 24 de la Constitución Nacional establece que “ Todo Colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”, habiendo establecido la Ley 105 de 1993, en su artículo 2º literal c) que

“ Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinados cosas. (..)”

La citada ley establece de manera clara e inequívoca que por vía de excepción y frente a razones de interés público, que es diferente a motivos, excusas o pretextos, se puede limitar o restringir el uso de la infraestructura del transporte, señalando que la autoridad administrativa facultada para el ejercicio de esta atribución es el Gobierno Nacional.

1.2.2. De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Nacional el Presidente de la República es la suprema autoridad administrativa, determinando el inciso segundo que “El Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno”, lo cual significa que por disposición de la ley, en el caso objeto de análisis es el Ministro de Transporte, el único competente para restringir o prohibir el uso de la infraestructura de transporte.

1.2.3. Se viola tanto la Constitución como la ley con motivo de la expedición del artículo 12.11 del Decreto 2056 de 2003 y del oficio No. SGT 023960 de julio 28 de 2003, en tanto en éste nada se dice sobre las razones de interés público que ha debido señalar el funcionario para oponer y hacer prevalecer la determinación de ese cierre de vías sobre el derecho constitucional a la libre circulación, en caso de que aquél fuera de mayor categoría e importancia.

1.2.4. La limitación o restricción del derecho a la libre movilización de nacionales y extranjeros mediante el expediente del cierre de la infraestructura del transporte,

comporta una excepción a la utilización de bienes que tienen la condición de uso público, es decir que pertenecen a todos los habitantes del territorio nacional, como lo establece el artículo 674 del Código Civil.

1.2.5. Concluye que ni siquiera el Ministro tiene competencia para restringir el derecho a la libre circulación, como tampoco puede hacerlo el director del invias y mucho menos el Secretario General Técnico. El legislador comprendió la especial importancia que tiene el ejercicio de ese derecho en la vida y desarrollo de un país, y consecuente con esa realidad ha querido que dichas restricciones queden en manos del propio Presidente de la República para garantizar el ejercicio responsable y cuidadoso de tan delicada facultad, que además es reglada, porque sólo en presencia de razones de verdadero interés público el Gobierno Nacional podrá disponer del cierre o restricción del uso de una vía.

1.2.6. El Instituto Nacional de Vías como Establecimiento Público es un organismo al que le corresponde ejecutar las políticas a cargo de los entes públicos como son los Ministerios y Departamentos Administrativos, razón de más para considerar equivocada e ilícita la asignación de tan importante función política a esta entidad.

1.2.7. En su opinión, el clásico RCN y tantos otros que se celebran en el país todo el año no tienen la importancia o el interés nacional o fundamental que exige la Constitución como condición para que se pueda cerrar o limitar el uso de una vía. No es razonable que un viaje se vea alterado hasta tenerse que dividir en 2 o más ocasiones (situación que se presenta si llega a coincidir la ruta del ciudadano con la de la competencia ciclística que se realiza durante varios días), por cuenta de una competencia ciclística que encarece injustamente los costos del viaje e interfiere la normalidad del viajero. De otra parte el riesgo de las carreteras se ve

incrementado por estas decisiones de las autoridades cuyo efecto es el represamiento de la vía objeto de cierre.

1.2.8. Analizada la inconstitucionalidad del artículo 12.11 del decreto 2056 de julio 24 de 2003, conlleva a que el acto del Secretario General Técnico de INVIAS, contenido en el Memorando No. 023960 de julio 28 de 2003, se debe considerar como nulo porque deriva su fuerza del Decreto 2056 de julio 24 de 2003, cuya nulidad se analizó y fundamentó.

1.2.9. La Ley 105 de 1993 es violatoria del artículo 24 de la Constitución Política ya que el precepto constitucional establece que corresponde a la ley establecer las limitaciones a la libre circulación, habiéndose ocupado el artículo 2º de la Ley 105/93 de fijar la autoridad que podía determinar las excepciones, que es diferente a determinar las excepciones al principio general de la libre circulación.

1.2.10. El artículo 4º de la Constitución Nacional ordena que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica se aplicarán las disposiciones constitucionales, y enfrentados los artículos 24 y 115 de la Carta con el contenido del Memorando No. 023960 de julio 28 de 2003, surge manifiesta violación de dichos preceptos, debido a que la libre circulación solo puede ser restringida por la ley, y en el caso objeto de análisis el funcionario del INVIAS autorizó el cierre de varias vías durante varios días, sin que su actuación relacionara las razones de interés público que habilitan el cierre de dichas vías por parte del Gobierno Nacional, omisión que adicionalmente entra en pugna con la Ley 105/93 en cuanto exige razones de interés público para limitar el derecho constitucional de la libre circulación.

II.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

2.1.-CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.-

El **MINISTERIO DE TRANSPORTE** defendió la legalidad de la norma demandada y de la Carta número SGT-023960 de julio 28 de 2003, en los siguientes términos:

2.1.1. El ejercicio del control objetivo de legalidad que es lo que ocupa esta acción, no exonera el ejercicio de demostración a que se debe el actor cuando acusa los vicios de nulidad y mucho menos a su desarrollo bien de confrontación, de deducción o de inducción.

2.1.2. El capítulo Concepto de la Violación evidencia la ausencia de este ejercicio demostrativo, pues se envuelve en altos contenidos de subjetividad, sin desplegar ningún instrumento metodológico de los mencionados que permita una exhibición objetiva del contenido del vicio que denuncia.

2.1.3. La presunta vulneración al derecho constitucional de la libre circulación de los ciudadanos, a través del órgano que adolece de competencia para ello se funda en expresiones subjetivas, y sin asomo de demostración dentro de la argumentación que pretende el actor y para el efecto señala que al ocuparse del tópico sobre el interés público que razona la limitación a la libre circulación por la vía de excepción, el actor manifiesta que la decisión del INVIAS a través de su Secretario Técnico, responde a "motivos, excusas o pretextos", lo cual no

evidencia en qué puntos el acto demandado no responde a reales circunstancias tal decisión, o en sentido contrario qué es lo que pretende esa decisión excusar o pretextar.

2.1.4. En igual sentido al señalar como lo hace en la página 4ª de la demanda, que el clásico RCN no coincide con el interés nacional, olvida el actor que ello es de tan difícil conceptualización y precisión, que amerita además de la metodología de demostración, observar por qué en el contexto cultural dicho evento deportivo no trasluce los intereses de los ciudadanos y lo es de un reducido grupo.

2.1.5. El “malestar moral” ocasionado por el cierre de la vía con la alteración que produce conducir un vehículo en una carretera severa y anormalmente transitada traduce la denuncia de un problema de armonía social y que involucra las competencias de autoridades administrativas, pero que se encuentra lejos de constituir un asunto material de un vicio de ilegalidad o de inconstitucionalidad, de una norma de organización ejecutiva y de sus consecuentes decisiones, como quiera que ambos actos sí tienen procedencia de un título justo legal que el actor pretende desconocer.

2.1.6. El Secretario Técnico del Invias por petición del Presidente de la Federación de Ciclismo, en cumplimiento de sus funciones autorizó el cierre parcial de vías definidas en la carta SGT-023960 del 28 de julio de 2003, orientando directrices para evitar trastornos en los desplazamientos de las personas ajenas al evento, de coordinación de los organizadores con la Policía de Carreteras y con las firmas concesionarias, con el propósito de garantizar la libre circulación ciudadana.

2.1.7. El motivo razonable de la autorización es “la versión número 43 del Clásico RCN”, en el cual se fundó la autorización expedida por el INVIAS y solicitada por

el órgano relacionado con el Instituto Colombiano de Deportes, adecua el interés oficial que se presume dentro del orden público con algún raigambre cultural en cuanto hace efectivo los derechos de bienestar de los asociados.

2.1.8. El Decreto 2056 del 23 de julio de 2003, recoge en el artículo 12 numeral 11 la facultad del Secretario Técnico del Instituto Nacional de Vías para otorgar permisos de tránsito por la Red Vial Nacional, no es objeto de análisis por el actor.

2.1.9. Lo anterior permite identificar el subjetivismo de las denuncias del actor, en cuanto y de igual manera se controlan constantemente las vías nacionales por motivos de obra pública y como sucede en Bogotá con las vías urbanas, caso para el cual solamente un criterio subjetivo por tratarse del mismo efecto, deduciría una vulneración al derecho de libre circulación de los ciudadanos.

2.1.10. El Decreto 2053 de 2003 tiene su fundamento en las facultades constitucionales del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa que le permite modificar la estructura y dotar de funciones a los órganos y organismos de la administración nacional, de acuerdo a los principios y reglas de la Ley 489 de 1998, y por tanto tratándose de la estructura del INVIAS es la fuente y título justo que el actor pretende ver como inconstitucional.

Por lo tanto no cabe estimar vicio alguno sobre las funciones de la Subdirección Técnica del INVIAS y menos de fijar la inexistencia del Gobierno Nacional, cuando el Presidente es quien expide el Decreto avalado por los ministros de Transporte, Hacienda y Crédito Público y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, es decir que cumple con los presupuestos de la Ley 105 de 1993.

De otra parte el actor no demostró que el cierre parcial de una vía constituya un fenómeno macropolítico que vincule el derecho fundamental de la libre circulación y menos demostró que sea una amenaza a la fundamentación del derecho y al contrario en el caso específico con el Oficio SGT-0023960 del 28 de julio de 2003, se ve el gran esfuerzo en cumplimiento de sus funciones por garantizar el libre desplazamiento de las personas ajenas al evento.

2.2. El **INVIAS** defendió la legalidad de la norma demandada y de la Carta número SGT-023960 de julio 28 de 2003, en los siguientes términos:

2.2.1. La norma o disposición que se pretende declarar nula, no viola disposiciones superiores (artículo 24 de la Constitución Política y artículo 2º literal c) de la Ley 105 de 1993) como pretende hacer ver el demandante y después de hacer un recuento de la secuencia histórica de la función descrita en el numeral 11 del artículo 12 del Decreto 2056 del 24 de julio de 2003, concluye que desde el año de 1992 el Ministerio de Transporte en cabeza de su Ministro viene autorizando los permisos de cierre de vías del orden nacional de manera transitoria para tales eventos, los cuales con base en las reestructuraciones que se han dado en el sector transporte están en cabeza del INVÍAS (Secretaría General Técnica) sin que con ello se considere violación de disposiciones de carácter constitucional y legal, por el simple hecho de ser autorizadas a través de uno de sus agentes, soportado en las funciones asignadas para tal efecto.

2.2.2. La Ley 489 de 1998 por la cual se dicta normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, al referirse a la estructura y organización de la Administración Pública, establece que el Sector

Central lo conforman los ministerios y departamentos administrativos, y el Sector Descentralizado, lo integran entre otros los establecimientos públicos, los cuales están adscritos a los primeros.

De acuerdo con el artículo 58 de la citada Ley, Ministerios y Departamentos Administrativos tiene como objetivos la formulación y adopción de las políticas, planes generales, y proyectos del sector administrativo que dirigen, y los Establecimientos Públicos cuyas funciones están señaladas en el artículo 68 y siguientes de la Ley 489 de 1998 les corresponde atender funciones administrativas y prestar los servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público. En el Caso del INVIAS a la luz de las normas analizadas, le corresponde el análisis y autorización excepcional del cierre parcial de vías, como fue el Clásico RCN.

III- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo solicita a esta Corporación que se desestimen las pretensiones de la demanda por las razones que se exponen a continuación.

3.1. El Decreto 2171 de 1992, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política reorganizó el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, eliminó el Instituto Nacional de Transporte y reestructuro el Fondo Vial Nacional como el Instituto Nacional de Vías conservando su naturaleza de establecimiento público, que tiene como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y la infraestructura

marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte. Dentro de sus funciones generales se encuentra la de ejecutar la política del Gobierno Nacional en relación con la infraestructura de su competencia.

3.2. El artículo 2º de la Ley 105 de 1993, establece como uno de los principios el de la libre circulación y permite que por razones de interés público el Gobierno Nacional pueda prohibir, condicionar o restringir el uso, entre otros, de la infraestructura del transporte terrestre.

3.3. Desde antes de la Constitución de 1991, ya se había entregado a un ente especializado el manejo de la infraestructura vial, el Fondo Vial Nacional, creado por la Ley 64 de 1967, y calificado por el Decreto 2862 de 1968 como establecimiento público, fue reestructurado por el Decreto Ley 2171 de 1992, cambiando su denominación por el de INVIAS, pero conservando su naturaleza de establecimiento público y sus funciones de ejecución de las obras de las carreteras nacionales y su administración, ejerciendo actualmente el derecho de dominio sobre tales vías, en nombre de la Nación.

3.4. Deben armonizarse las normas mencionadas, esto es la Ley 105 de 1993 y el Decreto Ley 2171 de 1992 en cuanto autoriza al Gobierno Nacional para restringir el uso de la infraestructura del transporte terrestre y se encomienda a una entidad especializada la administración de dicha infraestructura, como ejercicio de una función administrativa.

3.5. Ante el cuestionamiento de que sea el Secretario Técnico del INVIAS, quien conforme a la estructura interna de ese organismo, otorgue los permisos para el cierre de vías, de acuerdo al artículo 12.11, según lo dispone el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República

modificar la estructura de las entidades u organismos administrativos nacionales, de acuerdo con los principios y reglas generales fijados por el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, lo que permite evidenciar que no se han violado los artículos 24 y 100 de la Constitución Política, por la disposición acusada del Decreto 2056 de 2003 y la Carta No. SGT 023960 de julio 28 de 2003.

3.6. Contrario a lo manifestado por el actor, que considera que la práctica deportiva no tiene interés nacional, se resalta que la Corte Constitucional ha encontrado que en el deporte va implícito un indudable interés público y ha reconocido que su práctica, es objeto de protección constitucional.

Concluye que lo anterior, permite ver que la decisión de otorgar un permiso para el cierre parcial de una vía para el desarrollo de una competencia deportiva, encuentra fundamentos constitucionales, y la práctica del deporte se reconoce como un derecho de todas las personas y como una obligación del Estado fomentar estas actividades, por lo que los actos acusados se ajustan a las normas constitucionales.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Estima el demandante que la regulación demandada viola el artículo 24 de la Carta Política, porque solo la ley puede establecer limitaciones al derecho de circular libremente; y la Ley 105 de 1993, artículo 2º, literal c) autoriza al **Gobierno Nacional** prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo y la **infraestructura del transporte terrestre, por razones de interés público**, y en este caso el Secretario General Técnico del Invías no constituye el Gobierno Nacional y quien autorizó el cierre de la vía mediante la Carta acusada no adujo razones de interés público.

1.El numeral 12.11 del Decreto 2056 de 2003, objeto de la presente demanda establece que la Secretaría General Técnica del INVÍAS, ejercerá, entre otras, la función de:

(...)

12.11 Otorgar los permisos de tránsito por la red vial nacional a cargo del Instituto, cuando los vehículos excedan las normas en cuanto a dimensiones o cargas, así como atender lo relacionado con los permisos para cierre de vías, coordinando lo necesario con el Instituto Nacional de Concesiones, Inco.

El Decreto 2056 de 2003, por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías, Invías, y se dictan otras disposiciones, fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 16 del artículo [189](#) de la Constitución Política y de conformidad con el artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#).

A su vez, mediante la comunicación SGT 023960 de julio 28 de 2003, dirigida al Presidente de la Federación Colombiana de Ciclismo, el Secretario Técnico del INVÍAS dio su autorización para cerrar vías nacionales a cargo de esa entidad con motivo de la prueba ciclística nacional denominada “La Versión N° 43 del Clásico RCN.

2. La Corte Constitucional ha precisado que el disfrute de los derechos fundamentales no es absoluto, pues como las demás garantías suponen la posibilidad de ser limitados siempre y cuando se respete su núcleo esencial¹.

Contrario a lo que afirma el demandante, no encuentra la Sala que la Ley 105 de 1993 quebrante el artículo 24 de la Carta, pues las limitaciones a la libre

¹ Sentencia C-226/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

circulación que debe establecer la ley son aquellas de naturaleza permanente o que impliquen una afectación del núcleo esencial de ese derecho fundamental, mientras que las restricciones de que trata la Ley 105 de 1993 son aquellas temporales que por razones de orden público o interés general pueden establecerse, siempre que ellas, como se dijo, no afecten el núcleo esencial del derecho fundamental a la libre circulación.

3.El Decreto 2056 de julio 24 de 2003, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 16 del artículo [189](#) de la Constitución Política y de conformidad con el artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#).

El numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política establece:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”.

En el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 se determinan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional, la cual “comporta cambios en la denominación, objetivos, en sus órganos de dirección y administración, en sus funciones, como también ajustar la estructura interna y la planta de personal”²

² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade Bogotá D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil dos (2002) Radicación número: 11001-03-24-000-2001-0017-01(6758) Actor: Pedro Alfonso Hernández Martínez.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 189, numeral 16 de la Constitución Política, el Presidente estaba constitucional y legalmente facultado para expedir el Decreto 2056 de julio 24 de 2003, siguiendo para ello los lineamientos establecidos en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

4. Como lo afirma el demandante, el artículo 2º literal c) de la Ley 105 de 1993 establece de manera clara e inequívoca que por vía de excepción y frente a razones de interés público, se puede limitar o restringir el uso de la infraestructura del transporte, señalando que la autoridad administrativa facultada para el ejercicio de esta atribución es el Gobierno nacional.

El actor considera que no era posible al Gobierno delegar en el INVIAS una función que el literal c) del artículo 2 de la Ley 105 de 1993 confió al Gobierno nacional, cual es la de restringir, prohibir, condicionar, por razones de interés público, el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas por lo cual el Presidente de la República no podía delegarla, como lo hizo mediante el decreto acusado.

3.- El literal c) del artículo 2 de la Ley 105 de 1993 establece en el inciso segundo que:

“Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas”.

4.- Del tenor de esa disposición se deduce que las limitaciones al uso de la infraestructura de transporte terrestre fue atribuida por el legislador al Gobierno

nacional y se observa que mediante la norma demandada se asignó a la Secretaría General Técnica del INVIAS la función de “12.11 Otorgar los permisos de tránsito por la red vial nacional a cargo del Instituto, cuando los vehículos excedan las normas en cuanto a dimensiones o cargas, así como atender lo relacionado con los permisos para cierre de vías, coordinando lo necesario con el Instituto Nacional de Concesiones, Inco”.

Habrá que verificar entonces si el Presidente de la República excedió la potestad reglamentaria al asignar la comentada función la Secretaría General Técnica del INVIAS, siendo que la Ley 105 de 1993 se la había atribuido al Gobierno nacional.

Sobre el particular ha de precisarse el artículo 2 de la ley 105 de 1993 es pasible de ser reglamentado, atendiendo el fin señalado en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución.

Adicionalmente, tal como lo dijo la Sala en sentencia de 7 de julio de 2001³, *“...se debe considerar, que no siempre que se asigna una función a una autoridad administrativa significa que ella deba ejecutarla necesariamente de manera directa, sino que atendiendo las características técnicas, la dinámica de las situaciones prácticas a las cuales se aplica y demás aspectos atinentes a su cumplimiento, la misma se puede distribuir entre órganos de la administración*

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Bogotá, D.C., siete (7) de junio de dos mil uno (2001). Consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola. Radicación número: 11001-03-24-000-2000-6067-01(6067). Actor: Camilo Vargas Ayala.

relacionados con ella y sujetos al control o dependencia del titular de dicha función, para lo cual, una figura idónea es la desconcentración administrativa”.

Para estos efectos, el numeral 17 del artículo 189 de la actual Constitución, y en lo que al Gobierno se refiere, al Presidente de la República corresponde **“La distribución de los negocios, según sus afinidades entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos”** (Resalta la Sala).

En el presente caso, el Presidente de la República, a través del Decreto acusado, determinó que la función comentada se ejecutaría a través de un organismo que forma parte del sector transporte, como era el INVIAS, que como tal tenía el carácter de establecimiento público adscrito al Ministerio de Transporte, y en este sentido, se puede decir que el Gobierno nacional ejerce tal función a través de un órgano especializado en la materia, sujeto a su dirección suprema y a su vigilancia y control. De suerte que debido a ello, por vía de la desconcentración administrativa, más que como autoridad delegataria, el INVIAS a través de la Secretaría General Técnica, interviene como instrumento institucional del Gobierno para cumplir una función de éste, atendiendo el desarrollo que mediante la potestad reglamentaria se le dio a las normas legales respectivas, y por contera, a la distribución de los negocios según sus afinidades, que le corresponde hacer al Presidente de la República, entre los organismos atrás mencionados. De modo que no cabe hablar de modificación o transgresión del literal c) del artículo 2 de la Ley 105 de 1993⁴.

⁴ Vel al respecto la sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera de siete (7) de junio de dos mil uno (2001). Consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola. Radicación número: 11001-03-24-000-2000-6067-01(6067). Actor: Camilo Vargas Ayala.

Por lo anterior, la Sala no declarará la nulidad del numeral 12.11 del Decreto 2056 de 2003.

6. En relación con la Comunicación No. SGT 023960 de julio 28 de 2003, expedido por el Secretario General Técnico de INVIAS, donde se autoriza el cierre parcial de vías nacionales a cargo de esa entidad para la celebración de la prueba ciclística nacional denominada "La Versión N° 43 del Clásico RCN", la Sala debe hacer el análisis con base e las normas vigentes al momento de su nacimiento.

Se encuentra demostrado que, para la fecha en que fue expedida la comunicación atacada, la Secretaría General Técnica del INVIAS estaba facultada para atender lo relacionado con los permisos para cierre de vías, conforme lo dispuesto en el numeral 12.11 del Decreto 2056 de 2003, que para entonces gozaba de la presunción de legalidad.

En cuanto a la importancia o el interés nacional de los eventos deportivos que dan lugar al cierre de vías, es necesario tener en cuenta que el artículo 52 de la Constitución Política dispone:

"Artículo 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democrática."

Ahora bien, como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-758 de 2002⁵ el significado de dicho artículo constitucional respecto de la relación Estado-Organizaciones Deportivas y Recreativas implica, entre otras, las acciones de fomento⁶.

Resulta así que el interés general involucrado en un evento deportivo para cuya realización se cierran algunas vías, obedece a que *“precisamente por su excepcional importancia social, el deporte lleva implícito un indudable interés público”*⁷, por lo cual es posible que mediante el cierre de algunas vías se facilite la organización y promoción del deporte y se contribuya al goce del derecho a la recreación, sin que con ello se afecte, como sucede en el presente caso, el núcleo esencial del derecho a la libre circulación.

Analizada la importancia que otorga la Carta a las actividades deportivas y al deber del Estado de fomentarlas, al igual que la conformidad con la Constitución y la Ley del artículo 12.11 del Decreto 2056 de julio 24 de 2003, es claro que la comunicación SGT 023960 de julio 28 de 2003, que con base en la facultad allí consagrada expidió el Secretario General Técnico de INVIAS, donde se autoriza el cierre parcial de vías nacionales a cargo de esa entidad, para la celebración de la prueba ciclística nacional denominada “La Versión N° 43 del Clásico RCN”, se ajusta a la normativa vigente en ese momento, por lo cual la pretensión de que sea declarado nulo debe ser desestimada.

Consecuente con lo anterior, debe la Sala denegar las súplicas de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

⁵ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁶ Sentencia C-758 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis

⁷ Corte Constitucional Sentencia C- 802 de 2000, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

DENIÉGANSE las súplicas de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 20 de octubre de 2011.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Ausente con permiso