

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C. dieciocho (18) de Septiembre de dos mil catorce (2014)

Ref.: Expediente 8500123310002010000401

**AUTORIDADES MUNICIPALES**  
Actor: Santiago Jaramillo Caro

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada, contra la sentencia del 13 de enero de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo del Casanare, mediante la cual declaró la nulidad del Decreto 045 de octubre 15 de 2009, expedido por el Alcalde del Municipio de Nunchía, Casanare.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

El actor actuando a nombre propio, en ejercicio de la acción de nulidad simple tipificada en el artículo 84 CCA, presentó demanda con el fin de que se reconozcan las siguientes:

### **1.1. Pretensiones**

-Declarar la nulidad del Decreto N° 045 de octubre 15 de 2009 *“Por medio del cual se adoptan medidas de seguridad y se restringe el paso con vehículos de carga pesada, en las vías terciarias del Municipio de Nunchía, Sector La Nevera cruce con la vía marginal de la selva hasta la altura de la Hacienda la Ceiba-Vereda Macuco y vía entre la vereda yopalosa y la vereda vijagual, mediante medidas policivas y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde de Nunchía, Casanare.

### **1.2. Hechos**

Afirma el ciudadano demandante que el Alcalde del Municipio de Nunchía Casanare el 15 de octubre de 2009, expidió el Decreto 045 objeto de demanda, que comenzaría a regir a partir de la fecha de su expedición. Que según el artículo 1° *ídem* a partir del 20 de octubre de 2009 y por término indefinido, restringió el tránsito de vehículos que transporten maquinaria pesada o transportes de crudo o sus derivados o chatarra y/o escombros que sean superiores a 10 toneladas, en el horario de 6:00 a.m. hasta las 10:00 p.m., en los sectores comprendidos entre La Nevera cruce con la Vía Marginal de la Selva hasta la altura de la Hacienda La Ceiba – Vereda Macuco y Vía entre la Vereda Yopalosa y la Vereda Vijagual, ubicados en el Municipio de Nunchía.

Aduce que de igual manera, el artículo 2° del Decreto 045 de 2009 dispuso que a partir del 20 de octubre de 2009, restringió la utilización de la vía La Nevera cruce con la Vía Marginal de la Selva hasta la altura de la Hacienda La Ceiba-Vereda Macuco y Vía entre la Vereda

Yopalosa y la Vereda Vijagual en el municipio de Nunchía, por parte de vehículos y de maquinaria pesada superiores a 10 toneladas, hasta tanto no se encuentre la vía apta para ello o se inicie el proceso de rehabilitación.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

Considera el abogado demandante que la administración municipal al expedir el decreto objeto de nulidad, vulneró normas constitucionales y legales, entre ellas: los artículos 6, 16, 24, 83, 121, 296 y 315 de la Carta Política; 91 de la Ley 136 de 1994; 6 y 119 de la Ley 769 de 2002 y los artículos 3 y 84 del CCA.

En sentir del demandante, el decreto enjuiciado incurrió en las siguientes causales de nulidad: i) desconocimiento de las normas en que debería fundarse, ii) falta de competencia de la autoridad municipal que lo expidió y iii) contiene una restricción inconstitucional a la libertad de locomoción.

**-En cuanto a la infracción de las normas en que el decreto debía fundarse,** considera el actor que contiene una ostensible violación a lo previsto en el artículo 91 literal b numeral 2° literal a) de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, disposición en la que se establecen las funciones de los alcaldes. Del mismo modo considera que se vulneró el artículo 119 de la Ley 769 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*, relativo a la jurisdicción y facultades de las autoridades de tránsito.

A juicio del actor, las normas citadas como vulneradas, regulan la restricción a la circulación por vías públicas, cuando se cumplen estos requisitos: a) procurar el mantenimiento o establecimiento del orden público; b) provienen de autoridad de tránsito; c) en vía que estén comprendidas en la jurisdicción de competencia de la autoridad de tránsito; d) deben ser medidas temporales y e) la restricción recae sin distinción vehicular alguna.

Las anteriores violaciones se manifiestan según el demandante, porque las medidas previstas en el decreto acusado, no provienen de autoridad competente, no son medidas temporales ya que su implementación es “por tiempo indefinido” y, no se limita el tránsito de los vehículos en general, sino sólo el de vehículos de carga de crudo y/o sus derivados.

- **En cuanto a la causal de nulidad relativa a la falta de competencia**, el actor la encauzó bajo dos enfoques: i) en cuanto al alcance del poder y la actividad de policía de los alcaldes y, ii) falta de competencia por contener el decreto materias contrarias a las facultades otorgadas a los alcaldes en el Código Nacional de Tránsito.

Respecto del alcance del poder y la actividad de policía de los alcaldes, consideró el demandante que no puede perderse de vista que las facultades de los alcaldes en ejercicio de la actividad de policía, encuentran límites en la Constitución Política y en la Ley, por lo que no gozan de una autonomía absoluta para el ejercicio de sus funciones, tal y como lo señala el numeral 2° del artículo 315 superior.

Por tanto, en tratándose de la limitación de derechos y libertades de las personas, corresponde al legislador regular tales materias. Aduce que en el decreto demandado, el Alcalde de Nunchía, amparándose presuntamente en el mantenimiento del orden público, dictó una serie de medidas que limitan la libertad de locomoción de unos determinados

vehículos, lo cual comporta una situación contraria a los límites constitucionales señalados y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por lo que el Alcalde actuó más allá de su competencia territorial.

En cuanto a la falta de competencia porque el Decreto contiene materias contrarias a las facultades otorgadas a los alcaldes en el Código Nacional de Tránsito, el demandante afirmó que se evidencia por el hecho de que el Alcalde de Nunchía se extralimitó al restringir la circulación vial en forma permanente en sectores de dicho municipio, pues su facultad es apenas transitoria, en acatamiento de lo previsto en el artículo 6° parágrafo 3 de la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito y en la sentencia C-568 de 2003 M.P. Alvaro Tafúr Galvis.

El tercer cargo de nulidad consiste según el actor, en que **el decreto demandado comporta una restricción inconstitucional a la libertad de locomoción**, derecho fundamental consignado en el artículo 24 de la Carta Política, que sólo puede ser limitado por el Ejecutivo, siempre y cuando se cumplan ciertos presupuestos, como el de ser una medida racional y proporcional.

Para el demandante el decreto contiene una limitación irrazonable a la libertad de locomoción, toda vez que restringe severamente el paso de algunos vehículos por una vía pública de sectores del municipio de Nunchía Casanare, por un periodo de 16 horas al día ya que rige desde las 6:00 a.m. hasta las 10 p.m., situación que a todas luces es desproporcional y afecta gravemente a algunos transeuntes.

De otra parte aduce que el acto demandado no busca la protección de otro bien constitucional, teniendo en cuenta que las razones por las cuales se suspendió la libre

locomoción no parecen compaginarse o sustentarse en un supuesto orden público, máxime cuando el mismo decreto confunde la protección del orden público con el deber de la administración municipal de mantener el adecuado estado de las vías.

Finalmente considera que el Decreto 045 de 2009, al ser limitativo de un derecho fundamental sus medidas deberían ser razonables y proporcionales, sin embargo no considera que las adoptadas en el acto lo sean, ya que la administración contaba con otros medios para proteger la malla vial (que es lo que alega la administración al expedir el decreto), sin tener que recurrir a una limitación tan severa a un derecho fundamental, como podría ser una restricción basada en el peso y no en el tipo de productos que se transportan. De allí que un camión que carga nueve toneladas de fruta podría transitar sin estar sujeto a la restricción del decreto, mientras que las mismas nueve toneladas de petróleo no podrían hacerlo.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado judicial del Municipio de Nunchía presentó memorial mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>1</sup>.

Contrario a los cargos planteados en la demanda, considera que el Alcalde demandado en el decreto acusado de nulidad, si cumplió las condiciones del numeral 2° del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 1° de la Ley 769 de 2002, como quiera que las restricciones vehiculares se tomaron en consideración a lograr el mantenimiento del orden público y de la seguridad vial y ciudadana de quienes utilizan las vías objeto de restricción.

---

<sup>1</sup> El memorial obra a folios 36 al 44 del Cuaderno Principal

Lo anterior, debido a que el Alcalde no tenía otra opción que regular el tránsito por la vía pública restringida, debido a que se encontraba en pésimo estado y se había vuelto peligrosa, como consecuencia del paso de tractomulas y maquinaria pesada de casi 50 toneladas, para una vía que escasamente fue diseñada para 8.5 toneladas, tal y como lo acredita el estudio geotécnico elaborado en julio de 2003 por el consultor Hubo Yesid Molano Sanabria contratista de la Gobernación de Casanare.

Sostiene el apoderado de la administración municipal demandada, que el Alcalde también hizo uso de la competencia señalada en el artículo 6 parágrafo 3° de la Ley 769 de 2002, que dice: *“Los alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código”*. Con fundamento en la anterior disposición legal, quedó desvirtuada la supuesta falta de competencia del Alcalde como autoridad de tránsito municipal, consagrada en el artículo 3° **idem**, para decretar la restricción en el sector donde se impuso.

Le pareció curioso al vocero del municipio que el actor hubiera demandado únicamente el Decreto 045 de 2009 pero no se refirió a la Resolución N° 030 del 26 de febrero de 2010 que lo reglamentó, por ser el acto que ordenó la restricción vehicular en un horario determinado.

Llamó la atención en el sentido de que el decreto demandado no ordenó el cierre total de la vía, sino que limitó su tránsito en un horario que está especificado en el acto demandado, por lo que perfectamente podía ser utilizada en horas en las que la administración municipal, consideró no corrían peligro quienes por allí transitaran.

Por tanto, destacó que los actos cuestionados son medidas transitorias y de carácter coyuntural y no permanentes como lo entiende el actor. Así mismo descartó la limitación al derecho de locomoción, por cuanto al establecerse un horario libre de restricción para todo tipo de vehículos, el Alcalde obró dentro de los principios de gradualidad, proporcionalidad y razonabilidad que la jurisprudencia exige cuando se trata de limitación a derechos fundamentales, con miras a proteger el interés público.

Insiste el apoderado del municipio que no se afectó gravemente, como dice el actor, el derecho a la libertad de locomoción, ya que la administración no podía desconocer las quejas de la comunidad afectada por el deteriorado estado de las vías, ya que se pasaría por alto la seguridad del derecho a la vida so pretexto que hay un derecho absoluto para movilizarse por ella.

Indicó que no existe otro medio para garantizar la seguridad y que el actor lo que pretende es confundir una presunta restricción por el tipo de productos que se acarrean y no por el peso, lo cual no es cierto, por cuanto el decreto acusado expresamente señala el tipo de toneladas permitidas para su tráfico en horas en que haya mayor flujo de pasajeros sin distinción de alguna clase de vehículos. Por tanto, afirma que si el transporte de crudo y otros derivados del petróleo se hiciera en vehículos de hasta 10 toneladas, no habría restricción alguna, quedando desvirtuada la desproporcionalidad de la medida.

En síntesis, aduce que la carretera La Nevera Guanapalo o de la Yopalosa a la Vereda Vijagual, no ha sido cerrada al público ni se le impidió el libre tránsito de los habitantes o su goce, pues lo que hizo la administración fue restringir el horario del uso para máquinas y vehículos pesados, en horas hábiles de transporte de pasajeros, con el fin de evitar accidentes de tránsito.

## II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Casanare mediante providencia del 13 de enero de 2011, accedió a las pretensiones de la demanda por lo que declaró la nulidad del Decreto 045 del 15 de octubre de 2009<sup>2</sup>.

El a quo consideró que los alcaldes municipales gozan de competencia según los artículos 311 y 314 de la Constitución Política, para adoptar medidas de policía como autoridad de tránsito que son a la luz de los artículos 3° y 6° de la Ley 769 de 2002, para regular la locomoción por las carreteras de su jurisdicción con el fin de lograr el mantenimiento de la red vial, pero sólo por los motivos, para los fines y con las condiciones que autoriza el ordenamiento legal, como quiera que es bien sabido que carecen del poder originario de policía que privativamente lo detenta el legislador.

De allí que el Alcalde de Nunchía Casanare, no podía ir más allá de la ley ni siquiera a título de la guarda del interés público o de la seguridad de los habitantes, a costa de someter a los administrados a limitaciones en el ejercicio de los derechos como el de locomoción, que no están autorizadas por el sistema de fuentes.

El otro aspecto jurídico analizado por la primera instancia, fue el de establecer si las restricciones contenidas en el Decreto 045 de 2009, acataron las normas superiores relativas a la temporalidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas policivas censuradas.

---

<sup>2</sup> Sentencia que aparece a folios 84 al 90 vuelto del Cuaderno 1

Sobre este punto consideró que en el caso concreto, no existe apoyo probatorio acerca de la afectación progresiva de la vía terciaria objeto de restricción vehicular, además que las reglas de la experiencia permiten inferir que no solo los vehículos de carga pesada que transportan crudo, pueden afectar la vía, sino todos los vehículos de carga pesada que transiten por allí.

Censuró la medida enjuiciada por no ser temporal, es decir que lo era mientras se arreglaban las vías restringidas, ya que durante este tiempo resultaría necesaria la restricción con el fin de mantener el orden público, lo cual no ocurre en el presente caso. Tampoco observó el a quo que la restricción únicamente para los vehículos con capacidad superior a 10 toneladas que transporten maquinaria pesada o crudo o sus derivados o chatarra o escombros, resulte ajustada a derecho, al calificarla de ser una medida caprichosa y arbitraria por no obedecer a razones objetivas.

A juicio del Tribunal Administrativo del Casanare, el decreto demandado introdujo restricciones para el tránsito de vehículos, pero únicamente contra los que transportan cierta especie de carga pesada, sin atender objetivamente a su masa sino a su naturaleza física, dejando a merced del Alcalde la discrecionalidad para aumentar la lista de vehículos y cargas que no serían objeto de las medidas policivas.

Por tanto para la primera instancia, resulta indiferente que en el presente proceso se hayan allegado pruebas documentales que indicaban que el mantenimiento de los tramos objeto de las medidas policivas, a pesar de hacer parte de la red terciaria de las vías del Casanare estaba al cuidado de la Nación, tal y como lo acredita la certificación del INVIAS. Tampoco interesa que se hubiera acreditado que el mal estado de la vía, hubiera dado lugar a recomendaciones técnicas para que se acometiera su rehabilitación a la brevedad, según lo

recomendó el informe de la Oficina de Planeación de Nunchía y el Estudio geotécnico elaborado por un consultor.

Finalmente consideró el Tribunal que en este proceso se declaró la nulidad de la totalidad del decreto acusado, sin que puedan modularse los efectos o los alcances del fallo, ya que no compete a los jueces rehacer las disposiciones administrativas o adoptar medidas de reemplazo cuando tienen que mediar ponderaciones fácticas y de conveniencia que exceden notoriamente sus funciones.

La anterior consideración, con el fin de desvirtuar la afirmación del apoderado del Municipio demandado según la cual, le llamó la atención que el actor hubiera enjuiciado únicamente el Decreto 045 de 2009 pero se abstuvo de acusar la Resolución 030 del 26 de febrero de 2010 que lo reglamentó.

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de la parte demandada, solicitó la revocatoria del fallo apelado<sup>3</sup>, al considerar que el a quo se equivocó cuando entendió que el Decreto 045 de 2009 es de carácter permanente y que por ello había incurrido el Alcalde de Nunchía, en abuso de funciones y de competencias.

Aduce que el Tribunal de primera instancia no explicó cuáles fueron los motivos o los fines que tuvo en cuenta la administración municipal para expedir el acto acusado, por esta razón consideró que se invirtió la presunción de legalidad del acto administrativo ya que según el

---

<sup>3</sup> La apelación figura a folios 97 a 102 del cuaderno de primera instancia

fallador, es a la administración a la que le correspondía demostrarlo, presupuesto que no se ajusta a la realidad del derecho administrativo.

Discrepó del fallo cuando afirmó que no se acreditó el mal estado de la vía intervenida, por cuanto hizo referencia al estudio técnico que demuestra que la vía nunca fue diseñada para la carga pesada que soporta, pero pasó por alto que este estudio no mencionó que el INVIAS o la Gobernación del Casanare, hubieran hecho el más mínimo esfuerzo por impedir su deterioro y que se pusiera en peligro la vida de quienes la utilizan.

Criticó el hecho de que el Tribunal no hubiera practicado la inspección judicial sobre la vía restringida como se lo solicitó el apoderado de la administración, ya que la omisión de esta práctica probatoria, generó que no tuviera referencia real y objetiva del estado actual de la vía y el peligro para la comunidad.

El apelante discrepó de la razón dada por el Tribunal, según la cual resultaba intrascendente que el actor hubiera demandado sólo el Decreto 45 de 2009 pero no su resolución reglamentaria, porque esta decisión desconoce los artículos 138 y 139 CCA, por cuanto se trata de actos con características comunes y que por lo tanto, se pueden asimilar para efectos de la sentencia, a la figura de la cosa juzgada a que alude el artículo 175 CCA.

Lo anterior por cuanto la primera instancia, al tratarse el presente proceso de una acción de simple nulidad, bien podía allegar al proceso copia auténtica de todos los actos correlativos al tema de la vía intervenida y fallar en un todo. Por tanto, la falta de individualización de los demás actos que tienen que ver con el tema en estudio, implica que la sentencia no podía producir los efectos que el Tribunal consideró debían darse.

De otra parte manifestó no estar de acuerdo con la apreciación del a quo relativa a la restricción ilegal del derecho de locomoción, porque las medidas del decreto policivo se utilizaron de manera permanente, es decir, sin las condiciones que el ordenamiento autoriza, afirmación que conduciría igualmente a la violación del derecho a la igualdad.

Discrepa de la anterior consideración, por cuanto la restricción que establece el artículo 2° del Decreto 45 de 2009, es para todo tipo de vehículos y maquinaria pesada con carga superior a 10 toneladas, por lo que descartó que se hable de “cierta especie de carga”, como lo afirmó el a quo.

Otro argumento de inconformidad consiste en la afirmación del fallo según la cual, las medidas restrictivas que contiene el decreto acusado son permanentes, ya que sólo rigen hasta tanto la vía se encuentre apta para el tipo de transporte del que se limitó su circulación, además que en el acto no se excluyó totalmente el tránsito de este tipo de cargas, ya que lo pueden hacer en el horario en el que el riesgo para las personas que por dicha vía transitan sea menor y no corren riesgo ni sus vidas ni sus pertenencias.

Para el recurrente, otro argumento del a quo que para nada invalida el poder policivo o temporal de los alcaldes en materia de tránsito, es que si bien reconoce que se trata de una vía o red terciaria a cargo del municipio, alegó sin prueba alguna que *“la red vial objeto de la medida restrictiva está al cuidado de la Nación”*.

Lo anterior al afirmar que independientemente de que la aceptación de que la vía con paso restringido pertenece a la red terciaria departamental y, por ende, a cargo del Municipio, ipso facto demostró la competencia funcional del alcalde para dictar el decreto acusado. En cambio dice que si el Tribunal hubiera practicado la inspección judicial solicitada, hubiera

constatado que el INVIAS no le hace mantenimiento desde hace muchos años a la vía restringida, por lo que por lógica las redes terciarias no están a cargo de la Nación sino de los municipios o distritos, entidades territoriales que no pueden invertir por restricciones presupuestales directamente, sino por intermedio de convenios.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN LA SEGUNDA INSTANCIA**

No fueron presentados por ninguno de los extremos procesales.

#### **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

No presentó concepto en sede de segunda instancia el Delegado de la Procuraduría General de la Nación.

#### **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **6.1. Contenido del acto administrativo demandado:**

Se transcribe el tenor literal del decreto municipal demandado, dejando de presente que los apartes resaltados con negrita, vienen así del texto original:

“REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DEL CASANARE  
MUNICIPIO DE NUNCHIA

**DECRETO N° 045**

(15 de octubre de 2009)

POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SE RESTRINGE EL PASO CON VEHICULOS DE CARGA PESADA, EN LAS VIAS TERCIARIAS DEL MUNICIPIO DE NUNCHIA, -SECTOR LA NEVERA CRUCE CON LA VIA MARGINAL DE LA SELVA HASTA LA ALTURA DE LA HACIENDA LA CEIBA- VEREDA MACUCO Y VIA ENTRE LA VEREDA YOPALOSA Y LA VERDA VIJAGUAL, MEDIANTE MEDIDAS POLICIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Alcalde del Municipio de Nuchía-Casanare, en uso de sus atribuciones legales y en especial las que le confiere la Ley 136 de 1994, el Decreto 1355 de 1970 y la Ley 769 de 2002

#### **CONSIDERANDO**

Que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, creencias, bienes y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que corresponde al Alcalde Municipal, como primera autoridad de Policía en el ente territorial, adoptar las medias y utilizar los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y la protección de los derechos y libertades públicas.

Que el literal b, numeral 2, del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 prescribe como funciones de los alcaldes: *“Dictar para el mantenimiento del orden público o su establecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*

- a) *Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*

Que el artículo 119 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, prescribe: *“Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o establecimiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos”*.

Que el tránsito terrestre de personas, animales y vehículos por las vías de uso público es libre, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, en virtud de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 1° del Código Nacional de Tránsito.

Que en el Municipio de Nunchía se ha presentado un progresivo y grave deterioro de su red vial terciaria y secundaria a su cargo, a causa del flujo de vehículos automotores y maquinaria denominada de Carga Pesada, que transportan crudo y/o sus derivados, especialmente entre los sectores **LA NEVERA CRUCE CON LA VIA MARGINAL DE LA SELVA HASTA LA ALTURA DE LA HACIENDA LA CEIBA-VEREDA MACUCO Y VIA ENTRE LA VEREDA YOPALOSA Y LA VEREDA VIJAGUAL**, lo que ha ocasionado una situación que pone en peligro permanente la seguridad de los peatones y de otros vehículos menores que se ven obligados a transitar por las mismas, así como también las reiteradas quejas de la comunidad que pueden desembocar en vía de hecho que es obligación evitar.

Que es necesario adoptar medidas tendientes a preservar y mantener el estado de las vías a cargo del Municipio de Nunchía, en aras de garantizar la convivencia y seguridad de los ciudadanos, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo III “Del Régimen Municipal” artículos 311 y 315 numeral 2° de la Constitución Política previniendo actividades que atenten contra la seguridad y tranquilidad ciudadana o coloquen en riesgo vidas humanas.

Que debido al tránsito de maquinaria y vehículos pesados por los sectores comprendidos entre **LA NEVERA CRUCE CON LA VIA MARGINAL DE LA SELVA HASTA LA ALTURA DE LA HACIENDA LA CEIBA-VEREDA MACUCO Y VIA ENTRE LA VEREDA YOPALOSA Y LA VEREDA VIJAGUAL**, durante el presente año, sin que se le hubiese hecho mantenimiento o mejora alguna a dichas vías por

parte del Municipio debido a sus escasos recursos, así como tampoco por parte del Departamento, la Nación y/o las firmas o empresas que con el paso de su maquinaria o equipos deterioran la misma, se han venido presentando constantes accidentes de tránsito.

Que es deber del ejecutivo Municipal adoptar todas aquellas medidas necesarias a fin de preservar la integridad personal y la vida de quienes diariamente transitan esta vía.

Por lo anteriormente expuesto,

#### **DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO:** Restringir el tránsito en el territorio del Municipio de Nunchía-Casanare, en los sectores comprendidos entre **LA NEVERA CRUCE CON LA VIA MARGINAL DE LA SELVA HASTA LA ALTURA DE LA HACIENDA LA CEIBA-VEREDA MACUCO Y VIA ENTRE LA VEREDA YOPALOSA Y LA VEREDA VIJAGUAL**, de vehículos que transporten maquinarias pesadas o transportes de crudo o sus derivados o chatarra y/o escombros que sean superiores a DIEZ (10) toneladas; desde las (06:00) horas A.M. Hasta las veintidós (22:00) horas o (10 P.M.) a partir del día veinte (20) de Octubre de Dos mil Nueve (2009) y por término indefinido así como adoptar las medidas y señales preventivas de seguridad correspondiente.

**PARAGRAFO:** Se exceptúan de esta medida los operadores de aseo con vehículos identificados permanentemente y los dedicados al transporte de cilindros de gas u oxígeno medicinal debidamente certificados y los vehículos expresamente autorizados por esta Alcaldía para tal efecto, así como también los que comercializan y/o cosechan productos agropecuarios propios de la región.

**ARTICULO SEGUNDO:** Restringir la utilización de la vía **LA NEVERA CRUCE CON LA VIA MARGINAL DE LA SELVA HASTA LA ALTURA DE LA HACIENDA LA CEIBA-VEREDA MACUCO Y VIA ENTRE LA VEREDA YOPALOSA Y LA VEREDA**

**VIJAGUAL** de vehículos y de maquinaria pesada superiores a Diez (10) toneladas por el peligro y el riesgo que esa representa para la comunidad y hasta tanto, la citada vía no se encuentre técnicamente apta para ello o se inicie al menos su proceso de rehabilitación que permita disminuir el riesgo que actualmente representa.

**ARTICULO TERCERO:** Informar a la comunidad y a las empresas transportadoras a través de los medios masivos de comunicación o los que resulte pertinentes para que las medidas de seguridad adoptadas se cumplan. En este sentido, una vez promulgado el presente, la Alcaldía iniciará en los siguientes quince (15) días calendarios, el procedimiento de socialización a las empresas transportadoras, transeúntes y demás personas que utilizan la vía, así como también a las autoridades correspondientes. Durante ese lapso se circulará sin ninguna consecuencia pecuniaria y/o administrativa.

**ARTICULO CUARTO: De conformidad con lo previsto por el artículo 91 de la ley 136 de 1994,** señálese que la infracción a las medidas de seguridad aquí previstas se sancionará por la Alcaldía con multas MINIMA DE UN SALARIO Y MAXIMA DE hasta TRES salarios legales mínimos mensuales y la retención del vehículo hasta por el término de cuarenta y ocho (48) horas. En caso de reincidencia la multa se duplicará en lo concerniente a la parte pecuniaria.

**ARTICULO QUINTO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

#### **PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE**

Dada en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Nunchía-Casanare a los 15 días del mes de octubre de dos mil nueve (2009).

GERMAN ROMERO PRIETO

**ALCALDE MUNICIPAL"**

## **6.2. Planteamiento del debate jurídico**

De acuerdo con la actuación surtida, observa la Sala que el centro de la discusión jurídica radica en que para el actor, el decreto objeto de demanda debe ser declarado nulo por el hecho de que las restricciones en él contenidas, limitan el ejercicio del derecho constitucional de locomoción, en la medida en que el Alcalde del Municipio de Nunchía Casanare se extralimitó en el ejercicio de la función del poder de policía como expresión de su competencia territorial, so pretexto de lograr el mantenimiento del orden público en algunas vías terciarias del municipio.

Por su parte el a quo en el fallo materia de apelación, acogió los argumentos de censura de la demanda, por lo que declaró la nulidad del decreto municipal al considerar puntualmente que efectivamente el alcalde de Nunchía, *“introdujo restricciones para el tránsito de vehículos pero únicamente contra los que transportan cierta especie de carga pesada, sin atender objetivamente a su masa, sino a su naturaleza física; y que en últimas se dejó a merced del Alcalde discrecionalmente aumentar la lista de vehículos y cargas que no serían objeto de las medidas policivas”*.

En vista de la decisión anterior, el apoderado del municipio de Nunchía, apeló tal determinación mediante los siguientes argumentos de inconformidad que serán objeto de verificación por parte de la Sala:

### **6.2.1. En cuanto al tema del poder de policía, las funciones regulatorias y su delimitación:**

Discrepó el apelante del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, al afirmar que el Alcalde de Nunchía a pesar de que podía fungir como autoridad de tránsito, sólo tenía competencia para restringir **temporalmente** la utilización de la red vial dentro de su jurisdicción y sólo por los motivos y para los fines que contempla el ordenamiento jurídico, como quiera que carece del poder originario normativo de policía y por ello, las medidas del decreto acusado incluyeron limitaciones que atentaron contra el ejercicio del derecho de locomoción.

Frente a este punto, el apoderado de la administración municipal demandada consideró que el a quo se equivocó al considerar que el Decreto 045 de 2009 contenía disposiciones de carácter **permanente**, descartando el cargo relativo a la extralimitación de funciones del alcalde. Del mismo modo, insistió en la proporcionalidad y razonabilidad de las restricciones al derecho de locomoción, contenidas en el acto acusado.

En el mismo sentido apreció el recurrente, que el Tribunal no explicó ni mucho menos tuvo en cuenta cuáles fueron las razones expresadas por la administración de Nunchía, al expedir el acto acusado y que en criterio del fallador eran ilegales, motivo por el cual para el apelante, esta situación lo que da a entender es que se invirtió la carga de la prueba de la presunción de legalidad del acto acusado, ya que en términos del fallador sería la administración municipal a la que le correspondería desvirtuarla, hipótesis que no se ajusta al procedimiento administrativo.

Para dilucidar este punto de controversia, surge la necesidad en primer lugar de determinar cuáles fueron a ciencia cierta las medidas adoptadas en el decreto acusado y en segundo término, el marco normativo que sirvió de fundamento para su expedición.

De acuerdo con el contenido del Decreto 045 del 15 de octubre de 2009, en el artículo 1° el Alcalde de Nunchía impuso la siguiente medida, al tiempo que en el párrafo señaló los vehículos que quedaban excluidos de la misma:

*-Restringir el tránsito de vehículos que transportan maquinaria pesada o transporte de crudo o sus derivados o chatarra y/o escombros.*

En todo caso la adopción de la anterior determinación, debía cumplir las siguientes exigencias:

- i) opera para el sector comprendido entre La Nevera cruce con la vía marginal de la selva hasta la altura de la Hacienda La Ceiba-Vereda Macuco y vía entre la vereda Yopalosa y la vereda Vijagual;
- ii) que el peso de la maquinaria transportada, sea o exceda las diez (10) toneladas;
- iii) la restricción opera en el horario de las 06:00 a.m. hasta las 22:00 p.m.;
- iv) la vigencia de la medida es a partir del 20 de octubre de 2009 por término indefinido;
- v) la Alcaldía se compromete a adoptar las medidas y señales preventivas de seguridad vial, en el sector donde opera la limitación vehicular.

Por su parte, el artículo 2° del Decreto 045 de 2009, establece la siguiente medida:

*-Restringir la utilización de la vía en el sector comprendido entre La Nevera cruce con la vía marginal de la selva hasta la altura de la Hacienda La Ceiba-Vereda Macuco y vía entre la vereda Yopalosa y la vereda Vijagual.*

En consonancia con el artículo 1° **ídem**, i) la anterior limitación del uso de la vía es para vehículos y maquinaria pesada superior a diez (10) toneladas y, ii) el término de la medida es hasta que la citada vía se encuentre técnicamente apta para su utilización o hasta que se inicie al menos su proceso de rehabilitación.

De igual manera se observa que es enfático en señalar el artículo 2° demandado, que la restricción adoptada tiene como propósito, disminuir el riesgo que la vía representa para la comunidad en la fecha de expedición del decreto municipal, por cuanto no está idónea para su uso.

Por su parte, el artículo 3° del Decreto 045 de 2009, contempla el procedimiento de socialización de las medidas adoptadas por parte de la Alcaldía de Nunchía a las empresas transportadoras, transeúntes y quienes utilizan la vía en un término de 15 días siguientes a la promulgación del acto. El artículo 4° **ídem** establece que la infracción a las anteriores medidas de seguridad, será sancionada por la Alcaldía con multas mínimas de un (1) y la máxima de hasta tres (3) s.l.m.m. y la retención del vehículo hasta por (48) horas, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

Ahora bien, dejando sentado cuáles son las restricciones señaladas en el decreto demandado, lo procedente es verificar el marco normativo en el que se fundamentó el Alcalde de Nunchía para su expedición. Es así como la parte considerativa del Decreto 045 de octubre 15 de 2009, señala que el ejecutivo municipal hizo uso de las atribuciones legales que le otorga el numeral 2° del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, cuyo tenor literal es el siguiente:

“LEY 136 DE 1994  
(Junio 02)

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
DECRETA:

(...)

**Artículo 91º.- Funciones.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

A) En relación con el Concejo:

(...)

B) En relación con el orden público:

(...)

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;" (subrayas fuera de texto)

Encuentra la Sala desfasada la interpretación demasiado rigurosa que el actor le dio a las facultades que tienen los alcaldes en ejercicio de la actividad de policía, argumentando que éstas encuentran límites en la Constitución Política y en la Ley por el hecho de que no gozan de autonomía absoluta para el ejercicio de sus funciones.

La Sala no evidencia que el Alcalde mediante las restricciones adoptadas, se hubiera extralimitado en el ejercicio del poder de policía invadiendo competencias del poder originario reconocido al Congreso de la República, como consecuencia de la limitación horaria mas no de la prohibición total del tránsito vehicular, en una de las vías públicas del municipio de Nunchía.

No puede perderse de vista que uno de los fines esenciales de nuestro Estado Social de Derecho, según el artículo 2° de la Constitución Política, es el de servir a la comunidad y en este sentido, al Estado le corresponde *“mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*. Es así como para llevar a buen término el cometido anterior, la misma disposición superior prevé que *“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra bienes y creencias”*.

En desarrollo del anterior mandato constitucional, encuentra la Sala que, contrario a como lo entendieron el actor y el a quo, el Alcalde de Nunchía hizo adecuado uso de las facultades consagradas en los numerales 1° y 2° del artículo 315 de la Constitución Política, que disponen:

**“ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”. (subrayas del Despacho)

Ahora bien, en punto al tema central de apelación, relativo a la restricción de la circulación de las personas por vías y espacios públicos, ha sido abundante la jurisprudencia de esta Sección al señalar que no se vulnera el ejercicio del derecho de locomoción, si tal medida obedece o se justifica con el fin de garantizar un interés público, como lo es el derecho a la vida y

seguridad pública de la comunidad habitante del sector donde opera la restricción<sup>4</sup>.

En fecha más reciente y siguiendo la misma línea jurisprudencial, esta Sala consideró lo siguiente:

“Así las cosas, es posible determinar que en el caso sub-examine se presenta conflicto entre dos derechos colectivos, a saber: el goce del espacio público y la seguridad pública. Situación frente a la cual esta Sección se ha pronunciado en reiteradas ocasiones explicando que el derecho colectivo al espacio público admite ciertas restricciones por razones de seguridad y prevalencia del interés general”. (sentencia del 13 de marzo de 2013 expediente 25000-23-24-000-2010-00531 M.P. Marco Antonio Velilla Moreno) (subrayas fuera de texto)

De gran ilustración para el caso en estudio, resultan las siguientes apreciaciones de la sentencia de fecha 9 de febrero de 2012, M.P. María Elizabeth García González, en la que la Sala determinó lo siguiente:

“El punto central de la controversia se contrae, en un principio, a establecer si en la vía pública, ubicada entre las carreras 57 a 59 y entre las Calles 26 y 44 de esta ciudad, se ha instalado en forma indebida, terraplenes y señalizaciones que restringen el tránsito normal de peatones y vehículos, y si ello, vulnera el derecho colectivo al goce del espacio público, como lo sostiene el actor popular.

Sin embargo, dado que la parte demandada – Distrito Capital de Bogotá y Policía Nacional – ha manifestado en su defensa y alegaciones que, los conos y reductores portátiles instalados en la zona mencionada se dirigen a proteger la vida, honra y bienes de los transeúntes y a garantizar la seguridad nacional, la sala no solo deberá verificar si en esta oportunidad se ha restringido el derecho colectivo al goce del espacio público, sino también, si tal limitación corresponde a una medida

---

<sup>4</sup> Entre otras se pueden consultar las siguientes sentencias: AP 03656 expediente 15001-23-31-000-2002-03656-01 sentencia del 20 de septiembre de 2007 M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; sentencia AP del 19 de febrero de 2009 expediente 25000-23—25-000-2004-00597 M.P. Rafel E. Ostau De Lafont Pianteta; AP sentencia del 29 de enero de 2009 expediente 41001-2331-000-2004-01015-01

proporcional y razonable para proteger la seguridad pública, esto es, otro derecho colectivo que igualmente merece protección” (subrayas fuera de texto)

En suma, mediante los anteriores precedentes jurisprudenciales, queda claro que la tensión de derechos que se presenta entre el derecho de locomoción que reconoce libremente la circulación peatonal y vehicular en el espacio y vías públicas, y el derecho colectivo a la seguridad de la comunidad en general cuando se ve seriamente amenazado, justifica la restricción del primero en procura de la garantía del segundo, siempre y cuando tales medidas sean **proporcionales y razonables**.

Pero como si las exigencias de proporcionalidad y razonabilidad que justifican las medidas de restricción a la circulación no resultaran suficientes, la jurisprudencia también ha considerado que debe tenerse en cuenta en cada caso en concreto, el “**peligro real**” que el uso del espacio público reportaría para la comunidad por lo que se hace imperiosa y necesaria la limitación a la locomoción, con el fin de asegurar derechos de suma valía como el de la vida y la integridad personal de quienes circulen por el sector restringido.

Así lo indicó el siguiente aparte jurisprudencial:

“En sentido similar, precisó la Sala<sup>5</sup>:

“Ahora bien, **esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha señalado que el derecho colectivo al goce del espacio público, en ocasiones, según el “peligro real” demostrado en cada caso concreto, debe ceder ante el derecho a la seguridad y a la vida de los funcionarios que laboran en instalaciones que constituyen objetivo militar y de la comunidad en general”.**

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de febrero de 2007, proferida en el expediente núm. 2004-01522-01. M.P. MARTHA SOFÍA SANZ TOBON

Guardadas las proporciones de la jurisprudencia citada, en el presente caso se tiene que la garantía por el derecho a la seguridad y a la vida lo viene a constituir, la amenaza de peligro para la vida e integridad física de la comunidad que transitaba en sus vehículos, por el sector comprendido en las veredas Macuco, Yopalosa y Vijagual del Municipio de Nunchía en el Departamento del Casanare, debido al deteriorado estado de la vía.

Para determinar si en el caso en estudio, el Alcalde demandado al expedir el Decreto 045 de 2009 objeto de nulidad y ordenar las restricciones a la utilización de la vía ubicada en el municipio de Nunchía, atendió los presupuestos de **proporcionalidad, razonabilidad y peligro real**, resulta oportuno tener en cuenta que fue explícito el Alcalde en señalar en la parte motiva del acto, cuáles fueron las razones por las que adoptaba las restricciones cuestionadas.

Es así como, mencionó que en el sector donde operarían las medidas, se venía presentando un progresivo y grave deterioro de la red vial terciaria y secundaria, a causa del flujo de vehículos automotores y maquinaria de carga pesada que transportan crudo y/o sus derivados, *“lo que ha ocasionado una situación que pone en peligro permanente la seguridad de los peatones y de otros vehículos menores, así como también las reiteradas quejas de la comunidad que pueden desembocar en vía de hecho que es obligación evitar”*.

De igual forma, la parte motiva del Decreto 045 de 2009, justificó las restricciones adoptadas con el fin de *garantizar “...la convivencia y seguridad de los ciudadanos, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo III “Del Régimen Municipal” artículos 311 y 315 numeral 2° de la Constitución Política previniendo actividades que atenten contra la seguridad y tranquilidad ciudadana o coloquen en riesgo vidas humanas”*.

Otra de las razones que ameritaron las limitaciones adoptadas, consistió en el hecho de que durante el año 2009, los sectores donde tendrían vigencia no habían sido objeto de mantenimientos o mejora por parte del Municipio, ni del Departamento, ni de la Nación, ni por parte de las empresas que por el tránsito de sus maquinarias han ocasionado el deterioro de la vía pública y muchos accidentes de tránsito que costaron la vida de varias personas.

Finalmente adujo el Alcalde al expedir el acto demandado, que era su deber adoptar todas aquellas medidas necesarias con el fin de preservar la integridad personal y la vida de quienes diariamente transitan por la vía restringida.

Ahora bien, a esta altura del análisis discrepa la Sala de la afirmación del a quo según la cual “A esas premisas y conclusiones en nada estorba que en el presente proceso se hayan allegado pruebas documentales que indicaron que el mantenimiento de los tramos objeto de las medidas policivas atacadas, aunque hacen parte de la red terciaria de las vías de Casanare, está al cuidado de la Nación (Instituto Nacional de Vías, folios 6 y 196 c. 2); tampoco que se haya acreditado que el mal estado general de los mismos dio lugar a recomendaciones técnicas para que se acometa su rehabilitación a la brevedad (Informe de Planeación de Nunchía, folios 16 y siguientes c.2; Estudio técnico geotécnico para la recuperación del pavimento vía La Nevera-San Luis de Palenque, sector K0+000 al K30+000, elaborado por el consultor Hugo Yesid Molano Sanabria, contrato 1015 del 2002, folios 47 y 214, c. 2).”

No son compartidas por la Sala las anteriores consideraciones de la primera instancia, por cuanto mediante las motivaciones del Alcalde que fueron acotadas con anterioridad, se evidenció que las restricciones para la

utilización de la vía pública en el horario y tiempo señalado para vehículos de más de 10 toneladas, obedecían no al capricho del Alcalde de Nunchía, sino a una sentida necesidad de hacerle frente al reclamo de la comunidad por el mal estado de la vía, que se había constituido en factor de intranquilidad y peligro para la vida y vehículos que por la misma transitaban.

Así lo confirma y acredita el siguiente material probatorio que obra en el cuaderno de pruebas N° 1 del expediente:

-A folio 6 figura la certificación del Subdirector de la Red Terciaria y Férrea (E) del Instituto Nacional de Vías que dice lo siguiente:

“Kilometraje de vías terciarias a cargo de la Nación en el Departamento de Casanare: 70.88 Kms.

Vía Sector La Nevera-Cruce la Marginal:

<b>Código</b>	<b>Nombre sector</b>	<b>Municipio</b>	<b>Kms.</b>
90657	Tocaría-Orocué Sector La Nevera-Guanapalo	Nunchía	47.70

El mantenimiento de este sector de 47.70 Kms corresponde a la Nación- INSTITUTO NACIONAL DE VIAS.

Lo anterior de acuerdo con la Resolución N° 796 del 31 de diciembre de 2003, por medio de la cual se transfiere la Red Terciaria dando cumplimiento al Decreto 1790 de 2003.”

-A folio 8 aparece una comunicación del 3 de agosto de 2009 suscrita por el señor Carlos Andrés Marquez residente en la Finca El Escorial Vereda Barquereña en el Municipio de Nunchía, en la cual le informa al Alcalde municipal acerca del accidente de tránsito que sufrió con una tractomula que al tratar de esquivar un hueco debido al mal estado de la vía, se salió y lo impactó cuando transitaba en su motocicleta. Solicita al alcalde como autoridad de tránsito que tome cartas en el asunto y solucione el mal estado de la vía con el fin de evitar más accidentes.

-A folios 16 al 22 obra informe fechado 5 de octubre de 2009, titulado *“Via que conduce desde el punto denominado La Nevera hasta La Hacienda “La Ceiba” Vereda Macuco en el Municipio de Nunchía”*, elaborado por la Secretaría de Planeación y de Obras Públicas del Municipio en el que da cuenta del estado deteriorado de la vía, debido al tráfico de vehículos pesados según registros fotográficos obtenidos en visitas efectuadas al tramo de la vía, cuyo diseño original de la misma fue para tráfico liviano y tráfico mediano, pero no pesado.

El informe está acompañado de fotografías que acreditan la descripción de la problemática de la vía, cuya ubicación exacta es la siguiente: *“La vía se ubica en la carretera que comunica el Municipio de Nunchía con el Municipio de San Luis de Palenque entre el Punto denominado LA NEVERA cruce con la Vía Marginal de la Selva como el Km 0+00 es decir el inicio del recorrido hasta la Hacienda LA CEIBA Km 23+500 ubicada en la Vereda Macuco zona rural del Municipio de Nunchía”*.

-A folios 48 al 195 del cuaderno de pruebas 1, aparece el “Estudio geotécnico para la recuperación del pavimento vía La Nevera San Luis de Palenque sector K0+00 A K30+000”, fechado Julio de 2003 elaborado por el contratista de la Gobernación del Casanare Hugo Yezid Molano Sanabria y la Ingeniera Karin Johana Fonseca Arias.

Dada la extensión y tecnicismo de este estudio, la propia Gobernación del Casanare por conducto de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte, elaboró el 5 de diciembre de 2008, a petición del Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Casanare, un informe ejecutivo del estudio geotécnico con el fin facilitar la comprensión del tema, cuyos apartes que interesan al caso, dicen lo siguiente:

“El estudio estableció el número de ejes simples equivalentes de 8 toneladas que circularán por el carril de diseño, durante un periodo de tiempo establecido, como uno de los parámetros necesarios en la determinación de espesores de las capas consideradas en las obras de rehabilitación.

El consultor en el aparte del *establecimiento del tránsito* manifestó que la información con que se cuenta no es suficientemente completa por no tener datos obtenidos a partir de peajes y corresponder a mediciones realizadas durante una semana del año...

El periodo de diseño se consideró de diez (10) años. El factor camión (FC) representa el número de ejes simples equivalentes (de 8.2 ton), que produce el mismo daño que la pasada del tipo de vehículo considerado.

(...)

**El tránsito determinado para el período de diseño (N), fue estimado en 1'580.113 ejes equivalentes de 8.2 toneladas.**

El consultor dejó expreso que ‘para un estudio de la estructura del pavimento es indispensable estimar la magnitud de las cargas que circularán sobre la vía en el período de diseño, las cuales se constituyen en uno de los principales factores causantes del deterioro de la vida útil del pavimento’.

**Con respecto al estado de la vía, ésta presenta altos niveles de fisuramientos, agrietamientos y deformaciones donde la serviciabilidad es pobre, evidenciando asentamientos de la estructura que denotan la poca capacidad estructural de los materiales granulares, cuyas imágenes hablan por sí solas. (Aparecen 18 imágenes que acreditan el mal estado del sector estudiado).**

En el estudio geotécnico el consultor al referirse al tramo k0+000 – k21+550, expresó: *‘En este tramo es donde se encuentra el mayor grado de deterioro de la vía y se ha determinado que el material granular de la estructura actual ha sufrido deformaciones que ameritan el retiro de la capa asfáltica y la colocación de material granular y capas asfálticas que puedan controlar este fenómeno, debido al bajo valor de soporte de la subrasante...’* (algunas negritas son del texto original, otras del Despacho)

De acuerdo con la prueba documental relacionada en precedencia, observa la Sala que se encuentra acreditado el mal estado de la vía que fue objeto

de restricción vehicular en el decreto demandado, que ameritaba con suma urgencia atención y solución por parte del Alcalde de Nunchía. Por tanto extraña a la Sala, que la primera instancia no hubiera valorado el anterior material probatorio.

De otra parte, no puede pasarse por alto la calidad de autoridad de tránsito que tienen los alcaldes, según el artículo 3° de la Ley 769 de agosto 6 de 2002 *"Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"*, que dice:

**“ARTÍCULO 3°. AUTORIDADES DE TRÁNSITO.** Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes:

El Ministerio de Transporte

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.

La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las fuerzas militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5o. de este artículo.

Los agentes de Tránsito y Transporte.

**PARÁGRAFO 1o.** Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.

**PARÁGRAFO 2o.** El Gobierno Nacional podrá delegar en los organismos de tránsito las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte.

**PARÁGRAFO 3o.** Las autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo, serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

**PARÁGRAFO 4o.** La facultad de autoridad de tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una competencia a prevención.

**PARÁGRAFO 5o.** Las Fuerzas Militares podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de autoridad de tránsito”. (subrayas nuestras)

La anterior disposición legal resulta armónica con lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 6° de la Ley 769 de 2002, que señala:

**“ARTÍCULO 6°.** *Organismos de tránsito.* Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

- a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

(...)

**PARÁGRAFO 3o.** Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito”. (El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-568 de 2003”

De acuerdo con esta condición, los alcaldes como autoridades de tránsito que son, tienen competencia para ordenar el cierre temporal de vías en su

jurisdicción, de acuerdo con lo previsto en el artículo 119 del Código Nacional de Tránsito, que dice:

**“ARTÍCULO 119. JURISDICCIÓN Y FACULTADES.** Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos”. (subrayas fuera de texto)

En cuanto al tema de la temporalidad de las restricciones impuestas en el Decreto, la Sala encuentra que le asiste la razón al apelante al afirmar que se equivocó el a quo al considerar que las medidas impartidas en el acto acusado eran de carácter permanente y no temporal.

Lo anterior por cuanto si bien es cierto en el artículo 1° del Decreto 045 de 2009 se estableció que la restricción del tránsito vehicular sería por término *indefinido*, igualmente lo es que en el artículo 2° *ídem* el Alcalde precisó que la restricción a la utilización de la vía pública, permanecería vigente **“hasta tanto, la citada vía no se encuentre técnicamente apta para ello o se inicie al menos su proceso de rehabilitación que permita disminuir el riesgo que actualmente representa”**.

De tal suerte que pierde piso legal la ausencia de temporalidad de las restricciones al derecho a la locomoción contenidas en el acto demandado, como quiera que es enfático el propio acto acusado en señalar que la restricción, a pesar de decirse en principio que es “indefinida”, dicha indefinición perduraba mientras se refaccionara la vía o se iniciara su rehabilitación, medida que a todas luces resulta proporcional y razonable, ya que se justificaba en su momento con el fin de garantizar el valor supremo

de la vida e integridad personal debido al riesgo que corrían quienes por ella transitaban.

Con fundamento en la normatividad transcrita, en la jurisprudencia reseñada y en el análisis valorativo del material probatorio obrante en el expediente, encuentra la Sala que las restricciones al derecho de locomoción y circulación ordenadas por el Alcalde de Nunchía en el decreto demandado, contrario a lo esgrimido por el actor, sí resultaban para la fecha de su expedición “adecuadas e idóneas”, que más aluden a razonables, al tiempo que son proporcionales y temporales.

Lo anterior, en la medida en que la restricción al derecho de locomoción y tránsito vehicular es por un sector perfectamente delimitado de una de las vías del municipio de Nunchía; opera dentro de un horario de 6:00 a.m. a 10:00 p.m, de tal suerte que fuera de éste, se puede transitar libremente; los destinatarios de la medida son aquellos vehículos cuyo peso sea o exceda de 10 toneladas.

Frente a este último aspecto, la Sala no evidencia que el decreto demandado hubiera incurrido en violación al derecho a la igualdad como lo esgrimió el actor y lo acogió el a quo, al considerar que las restricciones del decreto transgredían este derecho fundamental porque estaban destinadas sólo para vehículos que transportaran más de 10 toneladas de carga.

Lo anterior, porque el derecho a la igualdad no excluye el reconocimiento por la diferencia, es decir, que la igualdad se pregonaría para el caso en estudio, dentro de un mismo grupo de vehículos de transporte como aquellos que pertenecen al género de los que transportan “carga pesada”.

Un aspecto que no puede pasarse desapercibido es que el Estudio de Geotecnia elaborado por el Departamento del Casanare, acreditó que la vía objeto de restricción, era la única que comunicaba el sector, razón por la cual con mayor urgencia se debía atender el clamor de la comunidad por su pronta refacción.

Así lo confirma la siguiente afirmación:

(..)

Con respecto a precisar vías alternas en el sector en mención, me permito informarle que NO HAY vía que reemplace al sector “La Nevera cruce con la vía marginal de la selva hasta la altura de la Hacienda La Ceiba-Vereda Macuco”, por las cuales puedan transitar automotores con carga superior a 10 toneladas”.

De acuerdo con la prueba documental relacionada, no cabe duda alguna para la Sala que efectivamente era deber constitucional y legal del Alcalde de Nunchía, adoptar las medidas restrictivas de locomoción en las vías terciarias del municipio, veredas Macuco, Yopalosa y Vijagual, con el fin de preservar la integridad personal y la vida de quienes por allí transitaban. Pero es igualmente apremiante acometer las adecuaciones que requiere la carretera.

Dada la valoración probatoria y el contenido de la apelación, encuentra la Sala que las restricciones al tránsito vehicular de la vía pública señalada en el decreto demandado, resultaban temporales, proporcionales y razonables debido al peligro real que reportaba, según la prueba documental valorada en precedencia.

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

**F A L L A :**

**Primero.- REVÓCASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Casanare de fecha 13 de enero de 2011.

**Segundo.-** Como consecuencia de la decisión anterior, **DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**Tercero.-** Una vez en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

GUILLERMO VARGAS AYALA  
Presidente

MARIA ELIZABETH GARCIA  
GONZALEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO