

**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
DESPACHO 003 - SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B**

Barranquilla, nueve (9) de marzo de dos mil veintiséis (2026).

Radicado	08-001-23-33-000-2024-00263-00-W
Medio de control	Acción Popular
Actor	Procuraduría General de la Nación
Accionado	Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.
Magistrado Ponente	Oscar Wilches Donado.

I. Asunto

Procede la Sala a dictar sentencia dentro de la presente acción constitucional, promovida por la Procuraduría General de la Nación, a través del Procurador No. 118 Judicial II para la Conciliación Administrativa de Barranquilla, por medio de la cual se pretende el amparo de los derechos colectivos previstos en los literales g), j), m) y n) del artículo 4 de la ley 472 de 1998.

II. Petitem.

La Procuraduría General de la Nación, por intermedio de la Procuraduría No. 118 Judicial II para la Conciliación Administrativa de Barranquilla, promovió acción popular contra la Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor (Interventor), con el fin de que cese el agravio de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y, en general, los derechos de los consumidores y usuarios; precaución y cualesquiera otros derechos colectivos definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Como consecuencia de la anterior declaración solicitó se ordene a las accionadas resolver de manera permanente la problemática derivada del funcionamiento de la caseta de

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVÍAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

control denominada “Papiros” ubicada entre el Distrito de Barranquilla y el Municipio de Puerto Colombia, sobre la vía al mar en el sentido Cartagena – Barranquilla.

III. Antecedentes.

3.1. – Fundamentos de hecho.

La Procuraduría General de la Nación narra que actualmente se ejecuta la Asociación Público Privada No. 004 del 10 de septiembre de 2014 entre la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y la sociedad Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S., cuyo objeto *«...responde a los estudios y diseño definitivos, financiación gestión, ambiental predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento, y reversión del proyecto de concesión vial Cartagena- Barranquilla y circunvalar de la prosperidad, de acuerdo con el apéndice técnico y demás apéndices del contrato...»*¹

En el marco de la ejecución contractual, sobre la vía al mar que conduce de Barranquilla a Cartagena, funciona la caseta del peaje Papiros, la cual ha sido objeto de inconformidades por parte de los habitantes del Municipio de Puerto Colombia, quienes han realizado protestas, plantones, toma de vías y planes tortuga, entre otras manifestaciones.

El 5 de febrero de 2023, los habitantes del Municipio de Puerto Colombia e integrantes del movimiento “No más Peajes” decidieron protestar contra el funcionamiento del peaje Papiros, al considerarlo como una afrenta a la economía, el turismo, la movilidad, la seguridad vial y el progreso de la comunidad porteña, exigiendo al Gobierno Nacional el desmonte de la caseta. Con ocasión de dicha manifestación, el Ministerio de Transporte se comprometió a instalar una mesa de trabajo suspendiendo el cobro hasta tanto se tomará una decisión de fondo sobre la viabilidad de la caseta de control.

El 8 de febrero de 2023 se llevó a cabo la primera mesa de trabajo, que contó con la participación del Ministerio de Transporte, Gobernación del Atlántico, Alcaldía de Puerto Colombia, Agencia Nacional de Infraestructura, Instituto Nacional de Vías, representantes del sector transportador, miembros del comité “No más Peajes”, la Procuraduría Regional de Instrucción del Atlántico, la Defensoría del pueblo, entre otros. Tal como lo narra el demandante, dentro de dicha mesa de trabajo se adquirieron los siguientes compromisos²:

«(...) Ministerio de Transporte: Se compromete a buscar y gestionar la herramienta jurídica necesaria que permita suspender la actividad de la caseta de control del

¹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00002. Archivo digital “3AI despacho por_0DEMANDAACCIÓNPOPULA”. Folio 4.

² Ibidem. Folios 5-6.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Peaje Papiros en un plazo máximo de 45 días, en tanto se desarrollen las mesas de trabajo para encontrar una solución definitiva y de fondo con el cobro del peaje. Gobernación del Atlántico: de conformidad con sus competencias, habilitará la antigua vía a Puerto Colombia (carrera 51B Barranquilla), en un plazo máximo de 45 días.

ANI: Solicitar al Concesionario la Iluminación de la vía al mar (Sector de puerto Colombia) con tecnología solar y Led, en un plazo máximo de tres (3) meses.

Alcaldía de Puerto Colombia: de conformidad con sus competencias, suministrarán y apoyarán a INVIAS con la información técnica que permita la expedición de los actos administrativos para restringir la entrada de vehículos de carga en el sentido Cartagena - Barranquilla (circunvalar de Barranquilla), para que ingresen por la circunvalar de la prosperidad.

INVIAS: de conformidad con sus competencias, expedirá los actos administrativos para restringir la entrada de vehículos de carga en el sentido Cartagena - Barranquilla (circunvalar de barranquilla), para que ingresen por la circunvalar de la prosperidad.

Procuraduría Regional y Provincial: Seguimiento a los compromisos de conformidad con sus competencias.

Defensoría del Pueblo: seguimiento a los compromisos y mediación como secretario técnico de la mesa conformada...»

Según lo relatado por la Procuraduría General de la Nación, en mesas de trabajo posteriores, se concertaron los siguientes compromisos:

1. Compromisos adquiridos por el Ministerio de Transporte.

- ✓ «No se realizará el cobro de categorías 1 y 2, lo cual se regulará con la resolución que expedirá el Ministerio de Transporte el próximo 24 de marzo» (mesa de trabajo del 17 de marzo de 2023).
- ✓ «Expedición del acto administrativo (Resolución) por medio del cual se suspende de manera definitiva el cobro de las categorías 1 y 2» (mesa de trabajo del 24 de marzo de 2023)

2. Compromisos adquiridos por la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

- ✓ «No se realizará el cobro de categorías 1 y 2 en ninguna circunstancia lo cual se regulará con la resolución que expedirá el Ministerio de Transporte el próximo 24 de marzo. En posterior acto administrativo, la Agencia nacional de Infraestructura y el Ministerio de Transporte emitirán la resolución de integración de unificación de cobros de otras casetas del peaje del mismo proyecto.» (mesa de trabajo del 17 de marzo de 2023).

La parte demandante señala que los representantes del municipio de Puerto Colombia, Atlántico, acogieron una propuesta consistente en aceptar el incremento del peaje en otra caseta del mismo concesionario con la finalidad de que se desmonte el peaje Papiros, lo cual solamente se podría realizar una vez quedara sin efecto el decreto presidencial que prohibió el incremento de las tarifas de los peajes del país, durante la vigencia 2023.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Por iniciativa de la Procuraduría Regional de Instrucción del Atlántico, se concertó estudiar la viabilidad financiera del peaje a los vehículos de categoría III en adelante, informándole a la mesa los avances de esos estudios.

Simultáneamente, la Agencia Nacional de Seguridad Vial practicó varias visitas técnicas en la caseta de control y la báscula de pesaje, emitiendo su concepto sobre lo valorado en campo y realizando recomendaciones al concesionario acerca de las adecuaciones que debían efectuar. Los apuntes de la entidad fueron valorados en las mesas de trabajo y tenidos en cuenta para las propuestas allegadas por los intervinientes.

En síntesis, se desarrollaron 27 mesas de trabajo, sin embargo, las propuestas financieras, técnicas y jurídicas presentadas por los intervinientes no fueron aceptadas, por lo que no se llegó a un acuerdo y se declaró la mesa como fallida.

La ciudadanía sustenta su descontento en que el funcionamiento del peaje Papiros constituye una grave afectación a la economía, al turismo, la movilidad, la seguridad vial y el progreso del Municipio de Puerto Colombia. Además, la demandante señala que presuntamente existen riesgos para la integridad física y la vida de las personas que transitan por la vía, debido a la ubicación de la caseta de control y la báscula de pesaje, como quiera que en inmediaciones de dichas estructuras se han presentado una serie de accidentes de tránsito donde se han visto involucrados vehículos livianos, pesados, motociclistas, ciclistas y peatones.

3.2. – Actuación procesal.

La demanda fue radicada el 28 de junio de 2024³ e ingresó al despacho el 2 de julio de ese mismo año para proveer sobre su admisión⁴, siendo admitida en auto del 3 de julio de 2024⁵, corriéndose traslado a las demandadas de la medida cautelar, mediante providencia separada de esa misma fecha.

Posteriormente, mediante auto del 8 de julio de 2024⁶, se decidió sobre la solicitud de coadyuvancia presentada por el ciudadano Víctor Manuel Ríos Mercado y una vez surtido el traslado, mediante auto del 9 de agosto de 2024⁷, se denegó la medida cautelar solicitada por el actor popular, consistente en el mantenimiento de la suspensión del cobro del peaje en la caseta de control Papiros, hasta tanto se profiera sentencia.

Dicha decisión fue objeto del recurso de apelación por parte de la demandante, siendo

³ Expediente digital en SAMAI. Índice 00001.

⁴ Expediente digital en SAMAI. Índice 00002.

⁵ Expediente digital en SAMAI. Índice 00003.

⁶ Expediente digital en SAMAI. Índice 00011.

⁷ Expediente digital en SAMAI. Índice 00050.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

concedido mediante auto del 3 de septiembre de 2024⁸. Sobre el particular, el Consejo de Estado⁹, mediante auto del 24 de febrero de 2025 rechazó por improcedente el recurso de apelación elevado por el representante del Ministerio Público, por lo que el expediente volvió a esta Corporación para seguir su trámite.

Simultáneamente, mediante auto separado del 9 de agosto de 2024¹⁰ se resolvieron los recursos de reposición elevados por la sociedad Concesión Costera Cartagena Barranquilla S.A.S y el Ministerio de Transporte contra el auto admisorio de la demanda, por lo que el proceso quedó pendiente de fijar fecha y hora para la realización de la audiencia especial de pacto de cumplimiento.

En efecto, mediante auto del 12 de agosto de 2024¹¹ el Despacho conductor fijó fecha y hora para agotar la audiencia especial de pacto de cumplimiento para el 30 de agosto de 2024, a las 9:00 am. Sin embargo, dicha audiencia no pudo ser agotada debido a recurso elevado por los apoderados del Ministerio de Transporte¹², la sociedad Concesión Costera Cartagena Barranquilla S.A.S.¹³ y la Agencia Nacional de Infraestructura¹⁴ contra el auto que la fijó.

Mediante auto del 3 de septiembre de 2024¹⁵ se resolvió el recurso elevado por la sociedad Concesión Costera Cartagena Barranquilla S.A.S. contra el auto que fijó fecha de audiencia, en el sentido de revocar el auto del 12 de agosto de 2024.

En providencia de esa misma fecha, se aceptó la coadyuvancia presentada por el ciudadano Miguel Ramón Linero de Cambil Álvarez y se ordenó que una vez agotado el traslado al que hizo referencia el auto del 3 de septiembre de 2024, que revocó en su contenido la providencia del 12 de agosto de 2024, se devolviera el expediente al despacho.

Posteriormente, por auto del 2 de octubre de 2024¹⁶ se fijó nueva fecha y hora para audiencia especial de pacto de cumplimiento para el 7 de noviembre de 2024 a las 9:00 am. Dicha providencia fue adicionada mediante auto del 24 de octubre de 2024¹⁷, en el sentido de indicar que se realizaría de forma virtual y el protocolo a seguir para el adecuado agotamiento de la diligencia.

⁸ Expediente digital en SAMAI. Índice 00082.

⁹ Expediente digital en SAMAI. Gestión en otros despachos. Consejo de Estado. Índice 00003.

¹⁰ Expediente digital en SAMAI. Índice 00051.

¹¹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00055.

¹² Expediente digital en SAMAI. Índice 00066.

¹³ Expediente digital en SAMAI. Índice 00068.

¹⁴ Expediente digital en SAMAI. Índice 00070.

¹⁵ Expediente digital en SAMAI. Índice 00083.

¹⁶ Expediente digital en SAMAI. Índice 00101.

¹⁷ Expediente digital en SAMAI. Índice 00108.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Mediante auto del 5 de noviembre de 2024¹⁸ el Despacho del magistrado sustanciador optó por prescindir de la audiencia especial de pacto de cumplimiento, al evidenciar que no existía ánimo de proponer fórmulas de arreglo entre las partes. En consecuencia, mediante auto del 20 de enero de 2025¹⁹ se dio apertura al período probatorio, decretando unas pruebas testimoniales y documentales solicitadas por las partes.

Dicha providencia fue modificada mediante auto del 26 de febrero de 2025²⁰ con ocasión de un recurso elevado por la sociedad Concesión Costera Cartagena Barranquilla S.A.S., en el sentido de modificar los románicos ii) del literal a. y ii) del literal h. del ordinal primero de la providencia del 20 de enero de 2025.

Mediante auto del 25 de marzo de 2025²¹ se fijó fecha y hora de audiencia de pruebas para agotar la práctica de las pruebas testimoniales decretadas en auto del 20 de enero de 2025, para el día 24 de abril de 2025 a partir de las 8:30 a.m. Sin embargo, con ocasión de una solicitud de desvinculación elevada por la sociedad MAB Ingeniería de Valor S.A.²², el agotamiento de la diligencia tuvo que ser postergado.

Por auto del 13 de mayo de 2025²³, el Despacho vinculó como litisconsorte necesario al consorcio Inter Concesión Vial BC, al ser la nueva entidad que ejecuta la interventoría técnica, económica, financiera, jurídica, administrativa, operativa, medio ambiental y socio predial del contrato de concesión donde funge como concesionario la sociedad Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S.

Nuevamente, en auto del 29 de julio de 2025²⁴ se fijó el 24 de septiembre de 2025 a partir de las 8:30 a.m., como fecha y hora para la práctica de las pruebas testimoniales decretadas en auto del 20 de enero de 2025, diligencia que finalmente fue agotada tal como consta en acta de audiencia No. 026 de 2025²⁵.

En auto del 20 de octubre de 2025²⁶ se corrió traslado para alegar de conclusión por el término de cinco (5) días y, finalmente, el proceso reingresó al despacho para dictar sentencia el 19 de enero de 2026²⁷.

¹⁸ Expediente digital en SAMAI. Índice 00117.

¹⁹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00134.

²⁰ Expediente digital en SAMAI. Índice 00157.

²¹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00168.

²² Expediente digital en SAMAI. Índice 00173.

²³ Expediente digital en SAMAI. Índice 00187.

²⁴ Expediente digital en SAMAI. Índice 00195.

²⁵ Expediente digital en SAMAI. Índice 00209.

²⁶ Expediente digital en SAMAI. Índice 00214.

²⁷ Expediente digital en SAMAI. Índice. 00246.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

3.3. - Contestación de la demanda.

3.3.1.- Municipio de Puerto Colombia.

El apoderado judicial del Municipio de Puerto Colombia contestó la demanda²⁸, indicando que el municipio no ha colocado en peligro o amenaza los derechos colectivos invocados por la parte accionante. Propuso las excepciones de *«atribuciones de carácter constitucional y legal entorno a las vías de carácter nacional»*, *«ausencia de responsabilidad por carencia absoluta de competencia de carácter legal»*, *«escogencia inapropiada del medio de control»* y *«genérica de declaración oficiosa»*.

El ente territorial precisó que el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, modificado parcialmente por el artículo 1º de la Ley 787 de 2022, facultó a la Nación para establecer peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte con el fin de asegurar su conservación, sin embargo, arguye que el ejercicio de dicha facultad no se encuentra a cargo del Municipio de Puerto Colombia, sino de la Nación a través del Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

Así, concluyó que no podía responsabilizarse al ente territorial por la transgresión de los derechos colectivos invocados por la entidad demandante cuando su participación en el motivo de inconformidad de la comunidad es mínima.

Además, indicó que el asunto sometido a estudio de la jurisdicción no es del resorte del medio de control de protección de los derechos colectivos, pues a su juicio, se desnaturaliza la acción popular cuando se pretende la anulación de un acto administrativo o contrato estatal por lo que, *«...su función no es igual a la del juez administrativo, cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular de manera que concluya si un contrato o acto está afectado de alguna causal de nulidad, hecho que en la práctica desnaturaliza y hace improcedente el debate que nos confronta, solicitando de manera comedida al despacho así sea declarado...»*

3.3.2.- MAB Ingeniería de Valor S.A.

El apoderado judicial de la sociedad MAB Ingeniería de Valor S.A. contestó la demanda²⁹. En su calidad de interventor técnico, económico, financiero, jurídico, administrativo, operativo, medio ambiental y socio predial del contrato de concesión No. 004 del 2014 del corredor vial Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad.

La sociedad se pronunció respecto de la presunta vulneración de los derechos colectivos

²⁸ Expediente digital en SAMAI. Índice 00036.

²⁹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00040.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

invocados. En primer lugar, afirmó que el demandante se equivoca al señalar que el peaje afecta la competitividad de un municipio inmerso en el área metropolitana de Barranquilla, pues la construcción de la doble calzada mejora las condiciones de la infraestructura de forma eficiente.

A su juicio, la no financiación a través de dineros privados del proyecto vial impide el mejoramiento de los servicios públicos. Además, precisó que la inversión del particular debe recuperarse a través de la tasa que deben pagar los usuarios que transitan por el corredor vial y se benefician de la infraestructura.

En segundo lugar, señaló que la Procuraduría se limitó a mencionar que las entidades accionadas vulneran los derechos de los consumidores consagrados en la ley 1480 de 2011 sin precisar cuales han sido las acciones u omisiones de las demandadas. Afirmó que el funcionamiento del peaje no causa daño, ni resulta nocivo para la salud, vida e integridad de los consumidores; señaló que la información sobre las tarifas y uso de la infraestructura ha sido veraz y transparente, y que la comunidad conocía que no era posible el desmonte del peaje pues hace parte de la estructura financiera del proyecto.

3.3.3.- Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV.

La Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV contestó la demanda³⁰. El apoderado judicial de la entidad sostuvo que esta carece de competencia para sanear la hipótesis de amenaza o puesta en peligro de los derechos colectivos invocados por la parte demandante. Propuso las excepciones de «inexistencia de la afectación o amenaza de los derechos colectivos por parte de la Agencia Nacional de Seguridad Vial», «imposibilidad de relevar al accionante de la carga probatoria que ostenta», «las funciones de las autoridades nacionales en materia de seguridad vial» y «acciones de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en materia de seguridad vial en las vías nacionales de país».

La entidad arguye que respecto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial no se configura una relación jurídica sustancial entre las funciones legales de la entidad y del objeto del litigio pues *«...no existe ningún elemento de juicio que permita, establecer de manera clara e inequívoca, que esta Agencia por acción u omisión haya vulnerado o amenazado los derechos colectivos reclamados...»*

Por otro lado, precisa que el demandante no sustenta con suficiencia la presunta vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos, lo que resulta en la improcedencia de la acción popular como medio de control y concluye señalando que la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI es la entidad competente respecto de los

³⁰ Expediente digital en SAMAL. Índice 00042.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

proyectos de concesión y asociaciones público-privadas en materia de infraestructura de Transporte.

3.3.4.- Departamento del Atlántico.

El Departamento del Atlántico contestó la demanda³¹ y coadyuvó los argumentos de la parte demandante, en el sentido de afirmar *«...se encuentra probada la afectación a los derechos colectivos invocados, puesto que en marco de las tarifas de los peajes que comprende el Contrato de Concesión, afecta la ciudadanía residente en los sectores aledaños Barranquilla y Puerto Colombia...»*

Expuso que debe tenerse en cuenta que el disfrute del espacio público requiere que el mismo se surta en condiciones equitativas, sin ceder a la existencia de intereses económicos particulares contrapuestos a los intereses colectivos asociados al disfrute de una vía *«...sin tener que cancelar unas tarifas tan altas por el uso de las mismas y más aún en una distancia tan corta, pues de lo contrario estaríamos ante una grave lesión del derecho colectivo al uso adecuado y equitativo del espacio público, igual frente al interés particular de la concesión de dicha vía pública, situación que impide el uso de la totalidad de la vía, (espacio público) rompiendo entre otros l (sic) principio de equidad (sic) fiscal...»*

3.3.5.- Instituto Nacional de Vías - INVIAS.

El Instituto Nacional de Vías – INVIAS contestó la demanda³² y presentó la excepción de «falta de legitimación en la causa por pasiva» con fundamento en que el Instituto Nacional de Vías no es competente para expedir actos administrativos que restrinjan la entrada de vehículos de carga en el sentido Cartagena – Barranquilla.

Además, precisó que el INVIAS no tiene injerencias ni compromisos asociados al contrato de concesión suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y la sociedad Concesión Costera Barranquilla-Cartagena, de modo que cualquier afectación a la comunidad le competen exclusivamente a la entidad concedente y al concesionario.

3.3.6.- Ministerio de Transporte.

El Ministerio de Transporte contestó la demanda³³, oponiéndose integralmente a las pretensiones de la demanda. Señaló que la entidad no ha vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados por la Procuraduría General de la Nación.

³¹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00043.

³² Expediente digital en SAMAI. Índice 00045.

³³ Expediente digital en SAMAI. Índice 00075.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

En primer lugar, el Ministerio hizo una breve reseña de algunos apuntes del Consejo de Estado sobre los derechos colectivos invocados y precisó que el funcionamiento de la caseta de control Papiros no trae consigo la afectación a los derechos colectivos invocados por la Procuraduría de forma automática, pues no fue probado la afectación oportuna y eficiente de los servicios públicos.

Sobre los altos índices de accidentalidad de la zona, señaló que el demandante incurrió en una falacia de generalización alegando la supuesta ocurrencia de accidentes de tránsito debido a la caseta, sin cumplir con la carga de la prueba debida para demostrarlo.

Además, argumentó que existen otros mecanismos judiciales para procurar por la protección de los derechos invocados, tales como el medio de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho. Indicó que el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos no es procedente para controvertir la validez de los contratos estatales o estudiar controversias que deben tramitarse a través de los medios de control ordinarios.

Sobre el desmonte del peaje, indicó que el recaudo de la tasa en la caseta de control no es solo para financiar la construcción de las obras, sino para garantizar la operación y el mantenimiento de la infraestructura, a lo que concluyó afirmando que la suspensión y el desmonte definitivo de la caseta del peaje Papiros resultaría en una inviabilidad financiera de la concesión vial.

3.3.7.- Concesión Costera Cartagena Barranquilla S.A.S. (en adelante, Concesión Costera).

La Concesión Costera contestó la demanda³⁴ e inició con una breve contextualización de la naturaleza jurídica de la sociedad. Posteriormente, reseñó la estructura del proyecto de infraestructura vial corredor Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad de Barranquilla e indicó brevemente los alcances de las obligaciones suscritas mediante el contrato de concesión.

Respecto de la unidad funcional No. 4 del corredor vial Cartagena – Barranquilla, sobre cual se encuentra el peaje Papiros, precisó que la Concesión Costera tiene el deber de realizar las actividades de rehabilitación operación y mantenimiento de la infraestructura vial, que son objeto de revisión por parte de la interventoría del contrato de concesión, a efectos de que las partes tengan certeza técnica sobre el estado de la vía y el grado de cumplimiento del concesionario.

³⁴ Expediente digital en SAMAL. Índices 00076 y 00078.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

La demandada también realizó un resumen del esquema de financiamiento previsto en el contrato de concesión para el corredor vial Cartagena Barranquilla y concluyó precisando que el recaudo de peajes es fuente directa de la retribución que obtiene el concesionario a partir de las actividades propias de la ejecución contractual.

Sobre la caseta de recaudo peaje Papiros señaló que a la fecha de suscripción del contrato de concesión ya esta se encontraba construida y operando, razón por la cual fue entregada por la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI al concesionario. Es decir, la Concesión Costera no fue la constructora de la caseta.

Propuso como excepciones las de «Inadecuada escogencia del medio de control», «Inexistencia del hecho dañoso: las condiciones preexistentes de la caseta de peaje papiros y la estación de pesaje. Dicha infraestructura no fue construida por la Concesión Costera, sino que fue recibida de la ANI y entregada por el concesionario anterior», «La inexistencia de una conducta antijurídica y/o dañosa atribuible a la concesión costera: ausencia de nexo de causalidad», «inexistencia de un daño grave e inminente imputable a la concesión costera», «Inexistencia de vulneración a los derechos colectivos invocados por la parte demandante», «Improcedencia de la acción popular dada la ausencia de vulneración de un derecho o interés colectivo. La supuesta afectación de Derechos de la comunidad es de índole subjetiva y patrimonial», «La responsabilidad de la comunidad en los hechos de inseguridad y vandalismo en la caseta del peaje Papiros y en los accidentes de tránsito ocurridos en las inmediaciones de la caseta del Peaje», «Defecto absoluto en el deber legal relacionado con la carga probatoria por parte de la Procuraduría General de la Nación», «Acceder a las pretensiones de la demanda significaría ocasionar un grave perjuicio al patrimonio público de la Concesión Costera, de la ANI y vulnerar el derecho colectivo a la moralidad administrativa» y «Excepción genérica».

3.3.8.- Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

La Agencia Nacional de Infraestructura contestó la demanda³⁵ oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la parte demandante. Narró los antecedentes del contrato de concesión No. 004 de 2014 suscrito con la Concesión Costera (concesionario) y explicó de forma sucinta los alcances de las obligaciones pactadas en el contrato en cuestión.

Señaló que la caseta de control Papiros y la báscula de pesaje contigua operan «...bajo estrictos estándares de seguridad y en cumplimiento de la normativa vigente y aplicable. Asimismo, cuentan con medidas implementadas para garantizar la seguridad vial y

³⁵ Expediente digital en SAMAI. Índice 00077.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

reducir riesgos», por lo que asegura que la infraestructura vial se mantiene en condiciones óptimas, «...promoviendo una movilidad segura y eficiente en beneficio de todos los usuarios del corredor...».

Sobre el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, afirmó que carece de soporte alguno su supuesta vulneración pues según la jurisprudencia este se refiere a la garantía del estado de salud de las personas, el saneamiento básico y a la prestación de los servicios públicos, respecto de lo cual la infraestructura vial no tiene incidencia alguna.

Respecto del derecho colectivo de los consumidores o usuarios, señaló que se han tomado las medidas necesarias para realizar los ajustes tarifarios en el peaje Papiros, estableciendo tarifas diferenciales para los vehículos categoría I y II desde el año 2024, y suspendiendo el cobro de la caseta de control Papiros en el año 2023. Adicionalmente, manifestó que la estación de pesaje no ha estado en funcionamiento desde el recibo de la infraestructura por parte del concesionario.

Sobre los demás derechos colectivos invocados, afirmó que la parte demandante no cumplió con la carga de la prueba requerida para demostrar su amenaza o vulneración y precisó que corresponden a supuestos que carecen de soporte alguno.

3.3.9.- Consorcio Inter Concesión Vial BC, integrado por las sociedades COBA B&C S.A.S., B&C S.A.S. y COBA Consultores de Ingeniería y Medio Ambiente Sucursal Colombia.

El Consorcio Inter Concesión Vial BC, actual interventor del contrato de concesión No. 004 de 2014 que refiere al corredor vial Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad contestó la demanda³⁶, donde propuso como excepciones las de «ausencia de relación de causalidad entre el hecho dañoso y conducta alguna por parte del Consorcio Inter Concesión Vial BC» e «Indebida acumulación de pretensiones».

El interventor señaló que no se encuentra llamado a responder por los derechos colectivos invocados por la Procuraduría General de la Nación, ya que carece de competencia, control, obligación legal o contractual como interventoría para participar o cesar la generación de los actos dañosos relatados por la demandante, por lo que carecería de legitimación en la causa por pasiva para desconocer o controvertir los hechos descritos en la acción popular.

Indicó que no existen elementos fácticos que den cuenta de una acción u omisión por parte del Consorcio Inter Concesión Vial BC como interventoría del proyecto de

³⁶ Expediente digital en SAMAL. Índice 00192.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

infraestructura vial y tampoco relación entre el actuar del consorcio y la supuesta afectación a la competitividad del municipio de Puerto Colombia y, por ende, concluyó que no tiene relación directa con la presunta vulneración de los derechos invocados.

Sobre la indebida acumulación de pretensiones, alegó que «...*resulta contradictorio solicitar, por un lado, el desmonte de una caseta de control (que se entiende corresponde al cobro de peaje) y, por otro, exigir la garantía del equilibrio financiero del contrato, cuya sostenibilidad depende precisamente de dicho recaudo...*». Concluyó, indicando que un fallo adverso implicaría que para reestablecer el equilibrio económico del contrato se requiera acudir a recursos públicos, afectando así el patrimonio de la Nación.

3.4.- Alegatos de conclusión.

3.4.1.- Municipio de Puerto Colombia.

El Municipio de Puerto Colombia alegó de conclusión³⁷ solicitando se declare que el funcionamiento del peaje Papiros lesiona los derechos colectivos invocados por la demandante. Como fundamento de ello, expuso que les corresponde a las entidades accionadas adoptar las medidas necesarias para la reubicación o sustitución del peaje, que garanticen la seguridad vial, dando prevalencia al interés general y a los derechos colectivos de los ciudadanos.

3.4.2.- MAB Ingeniería de Valor S.A.

El apoderado judicial de la sociedad MAB Ingeniería de Valor S.A. alegó de conclusión³⁸. En primer lugar, se refirió al hecho de que el contrato de interventoría que inicialmente justificó que la sociedad acudiera al proceso como interventora del proyecto de infraestructura vial Cartagena – Barranquilla terminó su plazo de ejecución el 31 de enero de 2025. Por lo que, en la actualidad, la empresa no cuenta con ningún tipo de injerencia dentro del proyecto; configurándose, a su juicio, la falta de legitimación material en la causa por pasiva.

Sobre las pruebas, reafirmó los argumentos de la contestación de la demanda, respecto a la imposibilidad de desmontar el peaje debido a que hace parte del esquema financiero de la concesión y señaló que, en caso de prosperar las pretensiones de la acción popular, los mayores beneficiarios serían los usuarios del transporte pesado que sale de las canteras aledañas a la estación del peaje Papiros, que obligan al operador a efectuar mayores mantenimientos en la vía.

³⁷ Expediente digital en SAMAI. Índice 00224.

³⁸ Expediente digital en SAMAI. Índice 00230.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

3.4.3.- Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV.

La apoderada judicial de la ANSV alegó de conclusión³⁹, manteniendo la tesis de que se configuró la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad para acudir al presente proceso.

Señaló que existe certeza de que los derechos colectivos invocados por la demandante se encuentran estrechamente ligados con la construcción del peaje Papiros y la báscula de pesaje, por lo que quienes administran la vía son los competentes para adoptar las medidas de mitigación, función que no le compete a la ANSV.

Además, precisó que no fueron demostrados «...los elementos de la responsabilidad, estos son: el hecho generador del daño (atribuible a la Agencia) y el nexo de causalidad (funciones artículo 9º ley 1702 de 2013) con esta entidad frente a las pretensiones, siendo evidente entonces que mi defendida no es responsable de lo que se le atribuye...». Finalmente concluyó solicitando que se declare la prosperidad de las excepciones propuestas por la ANSV y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones en lo que respecta a esa entidad.

3.4.4.- Departamento del Atlántico.

El Departamento del Atlántico no alegó de conclusión.

3.4.5.- Instituto Nacional de Vías - INVIAS.

El Instituto Nacional de Vías – INVIAS alegó de conclusión⁴⁰. Precisó que el INVIAS solo se encarga de la ejecución de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la red vial nacional, conforme a los lineamientos preestablecidos por el Ministerio de Transporte.

En esa misma línea, indicó que la Agencia Nacional de Infraestructura es la responsable de administrar la concesión vial de la vía al mar, donde se ubica el peaje Papiros, por lo que reiteró su solicitud de que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva por no existir relación sustancial entre los presuntos hechos que motivan la demanda y la presunta responsabilidad del INVIAS en cuanto a la vulneración de los derechos colectivos invocados.

3.4.6.- Ministerio de Transporte.

³⁹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00231.

⁴⁰ Expediente digital en SAMAI. Índice 00243.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

El Ministerio de Transporte alegó de conclusión⁴¹, reiterando los argumentos asociados a la presunta falta de agotamiento del requisito de procedibilidad y a la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Sobre el requisito de procedibilidad, el Ministerio afirmó que en el presente asunto la parte actora no agotó en debida forma el requisito de procedibilidad, conforme a lo dispuesto por el numeral 4º de artículo 161 de la ley 1437 del 2011 y el penúltimo inciso del artículo 144 ibidem. Además, indicó que carece de facultades para “...*intervenir en el trámite de las actuaciones que han desplegado otras autoridades locales y regionales, y que causan la inconformidad del actor.*”.

Respecto de la falta de legitimación en la causa por pasiva, advierte que la entidad no es responsable de ninguno de los hechos que motivan la demanda, por lo que, a su juicio; resulta manifiesta la inexistencia de una relación sustancial que vincule al Ministerio de Transporte con los hechos de la demanda y sus pretensiones.

Por otro lado, el Ministerio de Transporte reiteró las consecuencias adversas que podría tener el desmonte del peaje Papiros e insistió en que no existe vulneración a los derechos colectivos, pues actualmente las personas que circulan en los vehículos categoría I y II pagan solo mil quinientos pesos al atravesar la caseta de control.

3.4.7.- Concesión Costera.

La Concesión Costera alegó de conclusión⁴², manteniendo su tesis sobre el impacto que tendría un eventual desmonte de la caseta de control del peaje Papiros. Sobre el particular, reseñó las pruebas testimoniales recaudadas en el transcurso del proceso, y a partir de las distintas declaraciones, concluyó que existe una estrecha relación entre el cobro del peaje Papiros y el esquema financiero del contrato de concesión suscrito entre la ANI y la Concesión Costera.

A partir de este último hecho, el concesionario concluyó que la viabilidad financiera del contrato depende de que se recaude correcta y oportunamente todos los peajes, incluido el peaje Papiros “...*para evitar afectaciones al patrimonio público y a la moralidad administrativa.*”

Por otro lado, arguyó que la parte demandante no busca la protección de los derechos colectivos de la comunidad sino “...*la protección de (i) unos sujetos perfectamente individualizados, (ii) que pretenden específicamente no pagar la tarifa del Peaje Papiros y, (iii) la adopción de una medida que en el fondo representa la satisfacción de interés*

⁴¹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00218.

⁴² Expediente digital en SAMAI. Índice 00248.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

patrimonial subjetivo, en cuanto impone la eliminación o reubicación de la caseta del Peaje Papiros para no pagarlo” por lo que, a su juicio, la acción popular resulta improcedente.

Además, indicó que en el proceso se acreditó que la parte demandante no cumplió con la carga de la prueba dirigida a acreditar la presunta vulneración de los derechos colectivos y, por el contrario, afirmó que quedó demostrado que la comunidad es la real responsable de los hechos de inseguridad, accidentes de tránsito y vandalismo ocurridos en inmediaciones de la caseta del peaje Papiros.

3.4.8.- Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

La apoderada de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI alegó de conclusión⁴³, reiterando su oposición integral a las pretensiones de la demanda. Respecto de la lesión a los derechos colectivos alegada, indicó que no se ha configurado una amenaza real, inminente ni concreta, pues el supuesto daño se pretende derivar “...de un riesgo hipotético, no demostrado ni técnica ni jurídicamente”.

Señaló que no existe prueba del nexo causal entre la infraestructura del peaje y los accidentes acaecidos en la zona donde este se ubica, ni tampoco entre los siniestros y el diseño u operación de la caseta de control. Por el contrario, indicó que en el proceso se demostró que el peaje Papiros cumple con “...los requisitos técnicos y legales en materia de seguridad vial, lo que excluye cualquier responsabilidad atribuible a la Agencia Nacional de Infraestructura por hechos que exceden su ámbito de competencia.”

En esa misma línea, afirmó que la infraestructura ostenta elementos de señalización vertical y horizontal, dispositivos reductores de velocidad, así como accesos adecuados a la báscula y caseta del peaje Papiros, por lo que las condiciones de riesgo que aduce la demandante no cuentan con respaldo técnico.

3.4.9.- Consorcio Inter Concesión Vial BC, integrado por las sociedades COBA B&C S.A.S., B&C S.A.S. y COBA Consultores de Ingeniería y Medio Ambiente Sucursal Colombia.

El apoderado judicial del consorcio interventor alegó de conclusión⁴⁴, donde señaló que la toma de decisiones sobre la operación y mantenimiento de la vía le compete al concesionario. Precisó que la interventoría del consorcio Inter Concesión Vial BC se limita a supervisar el actuar del concesionario en función del contrato de concesión No. 004 de 2014 en su actual etapa de ejecución, sin embargo “...no tiene poder decisorio para

⁴³ Expediente digital en SAMAI. Índice 00221.

⁴⁴ Expediente digital en SAMAI. Índice 00223.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

ordenar desmonte ni para modificar el esquema de recaudo a voluntad.”.

Como consecuencia de esta premisa solicitó que se excluya al interventor como sujeto legitimado pasivamente respecto de las pretensiones que buscan el desmonte o la modificación del esquema financiero de la concesión vial.

3.4.10.- Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría No. 118 Judicial II para la Conciliación Administrativa de Barranquilla alegó de conclusión⁴⁵. En primer lugar, la parte demandante solicitó la exclusión de los testimonios de los señores Luis Wilches Acero, Marisol Hurtado Pérez y Oscar Jaimes por considerar que fueron practicados de forma desacertada.

Para llevar a cabo esa afirmación, el demandante parte de la premisa que la sociedad MAB Ingeniería de Valor S.A. carece de legitimación en la causa por pasiva para seguir vinculada al proceso, pues su vinculación en calidad de interventora a la ejecución del contrato de concesión No. 004 de 2014 se habría dado por finalizada debido al cumplimiento del plazo de ejecución.

Por otro lado, el demandante consideró que las declaraciones de los testigos se encuentran viciadas por ser estos empleados de la Concesión Costera, circunstancia que no permite dar plena credibilidad a lo relatado por los sujetos, al encontrarse estos en una situación de subordinación frente al concesionario demandado.

Respecto de las demás pruebas, señaló que el dictamen pericial aportado por el concesionario resulta impertinente, pues esta gira en torno a la estructuración financiera del proyecto sin ahondar si la ubicación del peaje y la báscula afecta o no los derechos colectivos de los habitantes del Municipio de Puerto Colombia y de los usuarios de la vía.

En los mismos términos se refirió respecto de los testimonios rendidos por los señores Luis Wilches Acero, Marisol Hurtado Pérez y Oscar Jaimes, respecto de los cuales consideró que en sus declaraciones estos se limitaron a exponer el esquema financiero del contrato, sin ahondar en la puesta en peligro de la seguridad vial y el desincentivo de la competitividad turística del Municipio de Puerto Colombia.

Respecto de los testimonios de los señores William Álvarez Martínez, Rosemberg Cueto Sánchez, Inés Aragón Carmona y Eduardo Munarriz Salcedo, advirtió que en sus declaraciones estos refirieron como el peaje afecta sus vidas cotidianas, la competitividad del Municipio y la sensación de inseguridad vial.

⁴⁵ Expediente digital en SAMAL. Índice 00247.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

En esa misma línea, refirió que a partir del informe allegado por la ANSV resulta claro que el segmento de la vía es altamente peligroso debido a la permanencia de la infraestructura del peaje y la báscula, con lo cual se demuestra que se hace necesario adoptar medidas que garanticen la seguridad de los usuarios de la vía.

3.4.11.- Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo alegó de conclusión⁴⁶, y solicitó se conceda el amparo de los derechos e intereses colectivos invocados por la demandante. Como fundamento de ello, expuso que los testigos llamados a declarar en el transcurso de proceso coincidieron en señalar «...*que la instalación y operación del peaje Papiros ha generado afectaciones directas y desproporcionadas a la comunidad local, configurando una carga económica injustificada para los habitantes que se desplazan cotidianamente entre los dos municipios...»*».

Por otro lado, señaló que se encuentra acreditada la vulneración de los derechos en intereses colectivos: i) a la moralidad administrativa, por la falta de justificación técnica y social en la instalación del peaje, al revelarse una falla en la planeación respecto de la razonabilidad del punto de cobro en un tramo urbano y residencial; ii) el patrimonio público, ante el uso, a su juicio, ineficiente, poco transparente y poco claro de lo recaudado por el peaje; iii) la movilidad y el acceso equitativo a los servicios públicos, por cuanto el peaje impone una carga económica desproporcionada, sin existir una alternativa vial gratuita y funcional; y, finalmente iv) el goce del espacio público y del ambiente sano debido al impacto ambiental y urbanístico generado por el peaje.

3.5.- Concepto del Ministerio Público.

El agente del Ministerio Público delegado ante el Despacho presentó concepto⁴⁷, solicitando se acceda a las pretensiones de la demanda. Como fundamento de ello, el agente expuso que se encuentra acreditado en el expediente que la caseta de control Papiros vulnera los derechos colectivos invocados por la parte demandante.

En primer lugar, el agente del Ministerio Público consideró que a partir del informe allegado por la ANSV se puede concluir que han ocurrido cuatro accidentes de tránsito en la zona en la que se ubica el peaje Papiros, que permite inferir que factores como la mala señalización de la báscula y el entrecruzamiento de vehículos sobre la infraestructura vial crea un riesgo específico y no permitido.

A partir de esta premisa, el agente sostiene que a pesar de que la concesión insiste en

⁴⁶ Expediente digital en SAMAI. Índice 00219.

⁴⁷ Expediente digital en SAMAI. Índice 00245.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

trasladar la discusión hacia un problema financiero asociado a la ecuación económica del contrato, precisa que lo pretendido se encuentra dirigido a cumplir estándares de servicio y seguridad, sin que esto se convierta en una carga adicional al concesionario, «...*sino obligaciones de desempeño coherentes con el propio riesgo asignado al operador...*».

Concluye solicitando se acceda a las pretensiones de la acción popular, al tiempo que se destaque el deber de garantizar la viabilidad financiera en favor del contratista concesionario, siempre que sea real y adecuada a los verdaderos costos que demande la operación.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

4.1.- Competencia.

Conforme a lo previsto en el numeral 14 del artículo 152 de la ley 1437 del 2011, modificado por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021, este Tribunal es competente para conocer en primera instancia del asunto sometido a estudio de la Sala.

4.2.- Problema jurídico.

De acuerdo con la litis planteada, el problema jurídico se circunscribe a determinar si las autoridades accionadas y las sociedades Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S, MAB Ingeniería de Valor S.A. y el Consorcio Inter Concesión Vial BC han vulnerado los derechos colectivos de la comunidad del Municipio de Puerto Colombia, al mantener la infraestructura del peaje Papiros y la báscula de pesaje sobre la infraestructura conocida como vía al mar, sin el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos exigibles, en especial lo relativo a la seguridad vial y diseño geométrico.

4.3. – Cuestión previa: reparos expuestos por la Procuraduría General de la Nación contra los testimonios de los señores Luis Wilches Acero, Marisol Hurtado Pérez y Oscar Jaimes Candela.

En el escrito de alegatos, el Procurador No. 118 Judicial II para la Conciliación Administrativa de Barranquilla solicitó la exclusión de las declaraciones de los señores Luis Wilches Acero, Marisol Hurtado Pérez y Oscar Jaimes; además, tachó de sospechosas sus declaraciones, debido a que los testigos son empleados de la Concesión Costera.

El Procurador efectuó la tacha de sospecha de la declaración durante la audiencia de pruebas agotada el 24 de septiembre de 2025⁴⁸, en los términos que viene a verse a

⁴⁸ Expediente digital en SAMAL. Índice 00209. Parte 2 - minuto 52:26 – 53:43.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

continuación:

«...Señoría, brevemente me voy a limitar a tachar el testimonio con fundamento en lo siguiente: estimamos que el testigo se encuentra en circunstancias que afectan su credibilidad e imparcialidad (...), se considera que su vinculación al consorcio demandado genera una imposibilidad de otorgar plena credibilidad a lo que ha dicho, en la medida que pudiere tener represalias de índole laboral en el evento que no apoye los argumentos expresados en la contestación de la demanda (...). Aunado a lo anterior, manifiesto que formularé la misma tacha frente a los otros dos testigos (...) que ha solicitado la concesión, en la medida que se encuentra en las mismas circunstancias de hecho...»

El agente del Ministerio Público describió traslado de la tacha formulada por el demandante en el transcurso de la audiencia⁴⁹ coadyuvándola, advirtiendo la relación de dependencia entre los testigos y la Concesión Costera.

El apoderado judicial del INVIAS describió el traslado de la tacha⁵⁰, y precisó que debe darse valor a las declaraciones de los testigos, en el sentido de que realizan apuntes técnicos muy valiosos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de proferir el fallo, por lo que no acogió la tacha.

El apoderado judicial de la Concesión Costera se pronunció sobre la tacha⁵¹, oponiéndose a la prosperidad de esta. Señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia de las altas cortes, la relación de dependencia entre el testigo y alguno de los sujetos procesales no tiene la vocación de sustentar la tacha de falsedad en razón misma de la relación laboral.

Explicó que el testigo rinde su declaración en virtud de una obligación constitucional y legal que debe primar sobre una relación laboral, en especial cuando el testigo manifiesta que ejerce sus funciones en virtud de la relación laboral, como lo es eventualmente prestar su colaboración para aclarar asuntos de tipo judicial cuando son requeridos.

Además, señaló que el testigo ha ofrecido argumentos de tipo técnico y empírico de las circunstancias que llaman al presente proceso, justamente debido al cargo que detenta al interior de la sociedad concesionaria y no en virtud de un interés particular que pueda causar un impacto adverso al momento de fallar.

El apoderado judicial de MAB Ingeniería de Valor S.A.⁵² se opuso a la prosperidad de la tacha, acogiendo los mismos argumentos de la concesión; en los mismos términos se pronunció el apoderado judicial de la ANI⁵³.

⁴⁹ Ibidem. Minuto 54:50 – 55:18.

⁵⁰ Ibidem. Minuto 55:27 – 56:36.

⁵¹ Ibidem. Minuto 56:43 – 59:10.

⁵² Ibidem. Minuto 59:22 – 1:01:14.

⁵³ Ibidem. Minuto 1:01:39 – 1:02:52.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Por su parte, el apoderado judicial del Municipio de Puerto Colombia coadyuvó la tacha de la parte demandante⁵⁴. Precisó que cualquier dictamen pericial deberá ser emitido por los auxiliares de la justicia que a bien tenga el despacho designar.

La apoderada judicial de la Defensoría del Pueblo⁵⁵ también coadyuvó la tacha realizada por la Procuraduría General de la Nación, debido a la dependencia laboral de los testigos y la concesión.

Sobre la tacha de parcialidad de los testigos puesta a consideración de la Sala por parte de la demandante, vale la pena recordar que el artículo 211 del Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión del artículo 211⁵⁶ de la ley 1437 del 2011; expresa lo siguiente:

*«ARTÍCULO 211. IMPARCIALIDAD DEL TESTIGO. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas **que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad**, en razón de parentesco, **dependencias**, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.*

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso.» [Negrilla y subrayado del Tribunal]

En efecto, las partes se encuentran facultadas para señalar o realizar observaciones respecto de la imparcialidad del testigo, cuando existan circunstancias que no permitan otorgar plena credibilidad al relato de este, o cuando de esas circunstancias se pueda inferir que la imparcialidad del testigo está viciada debido a la existencia de una relación de dependencia, sentimientos o interés dentro de las resultas del proceso.

Sin embargo, del último inciso de la norma en comento se advierte que el juez tiene el deber de valorar la totalidad de los testimonios, sin desecharlos de forma automática cuando se advierte alguna circunstancia que afecte la imparcialidad o credibilidad del testigo.

Sobre el particular, el Consejo de Estado⁵⁷ ha anotado que cuando se adviertan hechos que permitan controvertir la imparcialidad o credibilidad de los testigos, el testimonio no puede ser desechado de plano, sino que el juez debe analizarlos con mayor rigurosidad, de modo que no pase inadvertido aquello que pueda viciar la declaración del sujeto, siempre atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto y a la sana crítica⁵⁸.

⁵⁴ Ibidem. Minuto 1:03:00 – 1:03:42.

⁵⁵ Ibidem. Minuto 1:04:10 – 1:04:32.

⁵⁶ ARTÍCULO 211. RÉGIMEN PROBATORIO. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil. (hoy Código General del Proceso).

⁵⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 4 de noviembre de 2022. C.P: María Adriana Marín. Radicación No. 54001233100020080006901 (57219).

⁵⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de julio de 2016. C.P: Hernán Andrade Rincón.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

«...Si bien el ordenamiento jurídico trata como sospechosas para declarar las personas que, en criterio del juez, se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas la jurisprudencia ha establecido que no pueden descartarse de plano sus versiones, sino que deben valorarse de manera más rigurosa, de cara a las demás pruebas obrantes en el expediente y a las circunstancias de cada caso, todo ello basado en la sana crítica...»

A la Procuraduría General de la Nación le asiste razón en el sentido de que es apenas obvia la relación de dependencia laboral que existe entre los testigos Luis Wilches Acero, Marisol Hurtado Pérez y Oscar Jaimes, al ser estos trabajadores de la sociedad concesionaria. Sin embargo, tampoco es menos cierto que aquellos conocen de primera mano las circunstancias técnicas y financieras bajo las cuales se ejecuta el contrato de concesión No. 004 de 2014 entre la ANI y la Concesión Costera.

Por una parte, el apoderado judicial de la Concesión Costera advirtió en la contestación de la demanda⁵⁹ que el señor Luis Alejandro Wilches Acero era, para la época de los hechos, el director de operación y mantenimiento del corredor vial, y conocía el esquema financiero del contrato de concesión No. 004 de 2014 producto de sus labores.

Sobre la señora Marisol Hurtado Pérez, la Concesión reseñó que fungía como directora financiera de la Concesión y, por ende, conocía esos aspectos técnicos que rodean la operación del corredor vial⁶⁰.

Respecto del señor Óscar Humberto Jaimes Candela, la concesión demandada indicó que para la época de los hechos fungía como coordinador técnico de Concesión Costera y, por ende, también conocía algunos de los aspectos técnicos de la operación del peaje Papiros y la báscula de pesaje.

Esto fue ratificado por cada uno de los testigos durante la audiencia de pruebas, tal como viene a verse a continuación:

«Testigo Luis Alejandro Wilches Acero: "...Gracias. Mi nombre es Luis Alejandro Wilches Acero, soy director de operación y mantenimiento de Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S. (...)." ⁶¹.

Testigo Marisol Hurtado Pérez: "...Ok. Mi nombre es Marisol Hurtado Pérez (...). Soy director financiero y administrativo (...), laboro en la concesión desde año 2019..." ⁶².

Testigo Oscar Humberto Jaimes Candela: "...Mi nombre es Oscar Humberto Jaimes Candela. (...) Soy ingeniero civil de profesión (...) mi cargo en la concesión

Radicación No. 41001233100019990098701.

⁵⁹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00078. Folio 149-150

⁶⁰ Ibidem. Folio 150.

⁶¹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00209. Parte 2 - Minuto 11:40 – 11:51.

⁶² Ibidem. Minuto 1:41:09 – 1:42:59.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Demandante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

es el de coordinador técnico.

Magistrado: *¿en qué concesión?*

Testigo: *concesión Ruta Costera. (...) yo hago parte de la gerencia técnica del proyecto, concretamente soy coordinador técnico.⁶³»*

Los testigos coincidieron en afirmar que todos eran empleados de la Concesión Costera, haciendo alusión a sus respectivos cargos y además coincidieron en aludir al conocimiento técnico de la operación, por lo que la Sala no advierte razones para excluir de plano sus testimonios con fundamento en la relación de dependencia entre los empleados y la Concesión Costera.

En cualquier caso, y teniendo en cuenta que los testigos sólo hicieron referencia a aspectos técnicos de la operación del concesionario, el valor de lo relatado por sus declaraciones será determinado posteriormente.

4.5.- Consideraciones generales sobre la acción popular como mecanismo de protección de los derechos colectivos. Improcedencia general para solicitar la anulación de actos administrativos o contratos.

El artículo 2º, inciso segundo, de la ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9 ibidem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Se trata entonces de un medio procesal de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, según el caso, que procede contra toda acción u omisión de las autoridades o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico.

Según ha señalado la jurisprudencia administrativa de forma reiterada, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

⁶³ Ibidem. Minuto 2:36:09 – 2:38:20.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas, como lo señaló la Sección Tercera del H. Consejo de Estado en sentencia AP- 527 del 22 de enero de 2003:

«...Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.

Por eso ha dicho la Corte Constitucional que, es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad pueden acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.

Por otra parte, si bien la Constitución, en el artículo 88, menciona algunos intereses colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues, la ley o los tratados internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta.

Dicho planteamiento se tiene por fundamento lo dispuesto en inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que prevé:

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia."

Lo anterior supone, que, si bien no se trata de una enumeración taxativa, sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas aludidas y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la acción popular, de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que, los amenace o vulnere. Es decir, que la calidad de derecho colectivo no la ostentan per se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales.

De modo que, si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas, es menester mencionar el reconocimiento - como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano.

Lo anterior es evidente y, lo ha puesto de presente la Sala, al establecer que, si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo, así mismo, el sólo hecho de que una determinada situación, afecte a un número plural de personas, no supone, necesariamente la violación de derechos o intereses colectivos.

Resulta así claro que mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo; por consiguiente, sólo será derecho colectivo susceptible de ser amenazado o vulnerado por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, aquél que, reuniendo las características propias del interés colectivo, esté reconocido como tal por la ley, la constitución o los tratados internacionales...»

Por lo que este medio de control se caracteriza por su carácter altruista, pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, **cuya amenaza o**

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 144 de la ley 1437 del 2011⁶⁴, al juez popular le está proscrito la anulación de actos administrativos o contratos. Sin embargo, la ley no veta la oportunidad para que el juez pueda “...adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.”

4.6.- El derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas.

El literal g) del artículo 4º de la ley 472 de 1998⁶⁵ y el artículo 88 de la Constitución Política prescribe entre otros, el derecho a la seguridad y salubridad públicas como uno de los derechos colectivos que puede ser objeto de protección a través de la acción popular.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha asociado este derecho colectivo a aquellas obligaciones a cargo del Estado, cuyo cumplimiento permita «...garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos...»⁶⁶.

Debido a lo anterior, sus alcances permiten que el derecho sea garantizado desde una perspectiva negativa o de abstención, donde el Estado omita desplegar una conducta que vulnere el derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública; o positiva, donde el Estado se vea en la obligación de llevar a cabo una conducta para salvaguardar los intereses de la comunidad⁶⁷.

4.7.- El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

El literal j) del artículo 4º de la ley 472 de 1998⁶⁸ prescribe el derecho al acceso a los

⁶⁴ «ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que, en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos...»

⁶⁵ ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: (...) g) La seguridad y salubridad públicas.

⁶⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 5 de mayo de 2016. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación No. 68001233100020110108101 (AP).

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna como uno de los derechos colectivos que puede ser objeto de estudio en el marco de una acción popular.

Sobre el núcleo esencial de este derecho colectivo, el Consejo de Estado⁶⁹ ha anotado que la prestación adecuada de los servicios públicos va estrechamente relacionada al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, constituyéndose como aristas de los fines esenciales del Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 2º de la Constitución Política.

En ese orden, al Estado le corresponde la «...regulación, control y vigilancia, además de asegurar su ejecución eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, así como dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y agua potable...». De ahí, que el Estado deba desplegar las acciones necesarias por medio de la cual se otorgue a la población los medios necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas y su subsistencia en condiciones de vida dignas⁷⁰.

4.8.- La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

El numeral m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 dispone que la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes es un derecho e interés colectivo.

Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, determinó que:

«...Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana. Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997). El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial- aún no expedida por el Congreso de la

con: (...) j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

⁶⁹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 31 de julio de 2018. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación No. 13001233300020110011701 (AP).

⁷⁰ Ibidem.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Demandante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

República - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país (art. 288 C.P.). Planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas - de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población...»⁷¹

Es evidente entonces que el derecho colectivo anunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir.

En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes es un derecho e interés colectivo que implica que las autoridades y/o los particulares no desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo, así como las normas técnicas para construir.

4.9.- Los derechos de los consumidores y usuarios.

El literal n) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 dispone los derechos de los consumidores y usuarios como aquellos de interés colectivo, que también pueden ser objeto de protección mediante la acción popular.

El derecho colectivo se asocia con lo previsto en el artículo 78 de la Constitución Política⁷², que impone al productor y al comercializador el deber de garante, frente a cualquier perjuicio a la salud, seguridad y adecuado aprovisionamiento de los

⁷¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, Rad. N° 63001-23-31- 000-2004-00243-01 (AP), veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007)

⁷² ARTICULO 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. (...)

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Demandante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

consumidores; o cualquier otra afrenta que este le pueda causar a la calidad de vida de la comunidad con la prestación de un servicio⁷³. Por ende, la protección de los derechos del consumidor se convierte en un límite al ejercicio de los derechos al trabajo, la propiedad y a la libertad de empresa.

En síntesis, quien invoca este derecho colectivo pretende hacer un contrapeso a la libertad económica, pues pretende la protección de la parte débil de las transacciones que tienen lugar en el mercado, entre productores, comercializados, distribuidores de bienes y servicios y consumidores.

4.10.- De las excepciones propuestas.

En lo que concierne a la falta de legitimación por pasiva invocadas por el INVIAS, Ministerio de Transporte, la sociedad MAB Ingeniería de Valor y el Consorcio Inter Concesión Vial BC, se advierte que la misma se declarara fundada, procediéndose a la desvinculación de estos sujetos procesales del presente trámite, atendiendo las siguientes consideraciones:

Respecto de la legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Transporte para comparecer al presente proceso, se advierte que, si bien es la entidad competente para fijar las tarifas del peaje, lo cierto es que la administración de la vía corresponde a la Agencia Nacional de Infraestructura quien entregó a título de concesión la operación de esta a través de la Asociación Público-Privada No. 004 del 10 de septiembre de 2014 a la sociedad Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S.

Sumado a esto, el Decreto 4165 de 2011, que dispuso la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura, delegó en esta entidad las competencias de «...*planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional...*», por lo que sería la llamada a responder por los derechos colectivos aludidos en el presente proceso.

En lo que respecta a los interventores, se advierte que si bien existe una labor de vigilancia sobre la ejecución del contrato de Asociación Público-Privada No. 004 del 10 de septiembre de 2014, así como en la verificación del cumplimiento contractual de la ANI y la Concesión Costera; en efecto, su responsabilidad se limita a realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, legal y ambiental para asegurar que el

⁷³ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 30 de agosto de 2018. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación No. 25000232400020110003401(AP).

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

concesionario cumpla el contrato. Sus labores claves incluyen supervisar la calidad de la obra, gestionar riesgos, verificar pagos, controlar cronogramas y asegurar la correcta operación y mantenimiento, de modo que no estarían llamadas a responder por las ordenaciones efectuadas en el acápite anterior, más allá de sus labores de supervisión y vigilancia, que son intrínsecas a su función de interventora que no amerita ordenaciones adicionales en esta providencia.

Sobre el Instituto Nacional de Vías, se advierte que el Decreto 2618 de 2013 previó en su 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 de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte."

En el entendido de que la vía fue entregada en concesión a la Concesión Costera, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura, se advierte que se trata de una vía **concesionada** de la red vial nacional de carreteras primarias y, por ende, su administración no le concierne al INVIAS.

Igualmente, aunque el Municipio de Puerto Colombia y el Departamento del Atlántico no propusieron dicha excepción, se encuentra acreditado con suficiencia que los entes territoriales no son los encargados de administrar la infraestructura vial aludida, pues se trata de una vía administrada por la Nación, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura y, en ese orden, la competencia recaería sobre esta última entidad para administrarla.

4.11.- Solución del asunto.

La Procuraduría General de la Nación presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con el fin de que se amparen los derechos colectivos previstos en los literales g), j), m) y n) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, que considera vulnerados con ocasión del funcionamiento del peaje Papiros y la báscula de pesaje, ubicados en la infraestructura vial denominada vía al mar, entre las ciudades de Barranquilla y Cartagena.

La inconformidad del accionante se centra en que la ubicación de la caseta de control Papiros pone en riesgo la vida y seguridad vial de los usuarios de la infraestructura, amenaza la competitividad turística del Municipio de Puerto Colombia y genera descontento en la comunidad.

Para efectos ilustrativos, a continuación, se muestra la ubicación de la caseta de control,

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

objeto de la litis⁷⁴:



Tal como fue anotado de forma en líneas precedentes, para que la acción popular pueda ser considerada procedente el artículo 144 de la Ley 1437 del 2011 exige al actor popular que demuestre los siguientes aspectos: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Además, la demanda no puede estar dirigida a que se declare la nulidad de actos administrativos o de contratos; así como tampoco que se declare la nulidad parcial o total de estos últimos⁷⁵.

De forma preliminar, se evidencia que la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV y la Concesión Costera argumentaron la improcedencia del medio de control. No obstante, la Sala advierte que dichas excepciones no cuentan con vocación de prosperidad, pues los reparos de la demanda se dirigen a revertir una situación que a su juicio vulnera los derechos colectivos de los ciudadanos y, en especial de los habitantes del Municipio de Puerto Colombia y los usuarios de la infraestructura vial.

Vale la pena destacar que la Procuraduría sustenta la procedencia del medio de control en i) la omisión de las autoridades de seguridad vial y el concedente, en cuanto a la presunta situación de inseguridad vial generada en torno al diseño de la infraestructura del peaje Papiros y la báscula de pesaje; ii) la ausencia de acciones de parte de las autoridades accionadas y de la Concesión Costera para subsanar los supuestos defectos en el diseño de la infraestructura en el sector del peaje Papiros y la báscula de pesaje; iii) la amenaza de los derechos colectivos de los residentes del Municipio de Puerto Colombia, en razón de la afectación a la competitividad económica del municipio debido a la existencia del peaje; y, iv) la problemática de orden público propiciada por el descontento que genera el peaje y la báscula de pesaje.

⁷⁴ Imagen extraída del aplicativo Google Maps.

⁷⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 14 de julio de 2025. C.P: Nicolás Yepes Corrales. Radicación 66001233300020200001201 (69424).

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Demandante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

La Concesión Costera en la contestación de la demanda⁷⁶ argumentó que, si bien la acción popular es procedente para controlar la actividad contractual del Estado, «...ésta solo resulta ser procedente cuando se pretenda con ella la protección de los derechos e intereses colectivos de la moralidad administrativa y la protección del patrimonio público. (...) Los restantes temas relacionados con la contratación estatal están reservados para el juez natural del contrato estatal. Por lo tanto, es posible afirmar que no le es dable al Juez popular modificar un contrato estatal por no ser el juez competente para ello y porque dicha decisión escaparía del ámbito de la protección de los derechos e intereses colectivos...».

La Sala no comparte la posición del concesionario, pues, los cuestionamientos elevados por la demandante no van dirigidos a la inejecución y/o a la mala o defectuosa ejecución de un contrato estatal, sino cómo el diseño del peaje y la báscula de pesaje amenaza la seguridad vial de los usuarios de la infraestructura y la competitividad económica del Municipio de Puerto Colombia, por lo que los argumentos planteados en la excepción se encuentran fuera del foco de la litis.

La Agencia Nacional de Seguridad Vial trasladó la discusión al hecho de que carece de competencia para revertir la situación que da origen a la presunta vulneración de los derechos colectivos. Al respecto se debe precisar que, el artículo 3º de la ley 1702 de 2013 prescribe el objeto de dicha entidad en los siguientes términos:

*«ARTÍCULO 3o. OBJETO. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), tendrá como objeto la planificación, articulación **y gestión de la seguridad vial del país**. Será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional.»*

Por su parte, en lo que refiere de forma específica a las funciones de la entidad, el artículo 9º ibidem, adicionado por el artículo 177 de la ley 2294 de 2023, le atribuyó entre otras, las siguientes funciones:

«La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), a partir de la expedición de la presente ley, ejercerá las funciones establecidas en la Ley 1702 de 2013 en los modos de transporte terrestre (carretero, férreo) y fluvial, así mismo, tendrá las siguientes funciones:

*1. Prevención, planificación, articulación, formulación de políticas y gestión de siniestros en los modos de transporte terrestre (carretero, férreo) y fluvial. Principalmente, **promoverá acciones preventivas para disminuir la pérdida de vidas**. (...))»*

Conforme las normas en cita, aunque la entidad no puede inmiscuirse en la relación contractual que atribuye la concesión vial a la sociedad Concesión Costera Barranquilla

⁷⁶ Expediente digital en SAMAL. Índices 00076 y 00078. Folio 49-51.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Cartagena S.A.S., lo cierto es que, en el marco de su competencia, debe articular la seguridad vial del país para los distintos modos de transporte y promover las medidas necesarias para minimizar la pérdida de vidas en las vías a cargo de la Nación. Por lo anterior, no se advierten razones para considerar la inadecuada escogencia del medio de control, teniendo en cuenta que la ANSV fue creada con el objeto preciso de participar en la gestión de la seguridad vial en todo el territorio nacional, y en la adopción de las medidas necesarias para minimizar el riesgo inherente a la actividad de los distintos usuarios de la vía. Por estas mismas razones, también se desestimará la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva invocada por la autoridad demandada.

Decantado el conflicto planteado por la Procuraduría General de la Nación, la Sala no advierte la ausencia de los requisitos de procedencia reseñados por el artículo 144 de la Ley 1437 del 2011 y la jurisprudencia, por lo que seguirá adelante con su estudio de fondo.

En primer lugar, la parte demandante argumenta que el diseño de la infraestructura de la caseta de control Papiros y la báscula de pesaje conexas amenazan la seguridad de los usuarios de la vía y desconoce la normatividad en materia urbanística y usos de suelo, afectando la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Puerto Colombia.

Sobre este punto, se advierte que la demanda fue acompañada del Oficio No. 20233000022331 del 20 de abril de 2023, por medio del cual la Agencia Nacional de Seguridad Vial⁷⁷ puso a disposición de la Procuradora Regional del Atlántico un informe de visita técnica realizado por la entidad, que puso en conocimiento de la Agencia Nacional de Infraestructura los hallazgos concernientes a la seguridad vial de la zona.

En dicho informe, la ANSV relata entre otros hallazgos⁷⁸, lo siguiente:

En el acceso a la zona de pesaje, se pierde la berma por la poca disponibilidad de espacio y se inicia el carril de acceso a la báscula sin una transición adecuada. El responsable de la vía analizará las medidas necesarias para la mejora de los carriles de salida, transiciones y bermas, con base en lo indicado en el Manual de Diseño Geométrico, así como lo relacionado con la señalización vial de transición (uso de señales preventivas, informativas, marcadores de obstáculos, canalizar los flujos y otros dispositivos para canalización del tránsito).

Aquello fue ratificado por la Sociedad de Ingenieros del Atlántico, en un informe técnico elaborado a solicitud del Departamento del Atlántico el 23 de mayo de 2024, en los siguientes términos⁷⁹:

⁷⁷ Expediente digital en SAMAI. Índice 00002. Carpeta digital "AI despacho por_MESASDETRABAJOPAPIRO(.zip)". Archivo digital "10. Informe Visita Técnica Agencia Nacional de Seguridad Vial."

⁷⁸ Ibidem. Folio 22.

⁷⁹ Ibidem. Archivo digital "18. Informe Final Sociedad de Ingenieros del Atlántico". Folio 5.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Demandante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

En resumen, el sector donde está ubicada la Caseta de Control de Peaje denominada Papiros, la Caseta de Control de Pesaje, con sus respectivas vías de acceso a las basculas dinámica y estática, presentan las siguientes problemáticas:

- Reducción de la calzada de 10.10 mts de ancho, que por norma debe tener, a solo 8,65 mts, lo cual afecta la operatividad de la Caseta de Peaje, generando, en horas pico y fines de semana, colas de vehículos de mas de tres (3) kilómetros, aun teniendo las talanqueras levantadas.
- Reducción de la berma derecha de 1.80 mts, que por norma debe tener, a solo 0,50 mts, lo cual deja sin espacio adecuado de circulación a los usuarios vulnerables (peatones, ciclistas y motociclistas), incrementando significativamente el riesgo de accidentes fatales de estos usuarios.
- Entrecruzamientos de los usuarios vulnerables con vehículos de carga pesada a la salida de las vías de acceso de las basculas, pues estos usuarios tienen que dirigirse al carril por donde pueden pasar el peaje, que es el que está ubicado totalmente a la derecha.
- Entrecruzamiento de los usuarios vulnerables con los vehículos de carga pesada que, para ingresar a las 3 canteras, cuyos accesos quedan en el trayecto de las vías de entrada y salida de las basculas, tienen que atravesar dichos carriles y la mini berma, por donde circulan los actores vulnerables.

Llama la atención de la Sala que la Sociedad de Ingenieros del Atlántico puso en conocimiento del ente territorial la necesidad de realizar un estudio más profundo de las condiciones de seguridad vial en el sector del peaje Papiros y la báscula de pesaje, pues precisó que las observaciones reseñadas no tenían el carácter riguroso y técnico que se requiere para poder plantear las diferentes alternativas dirigidas a aportar una solución definitiva:

«En síntesis, luego de estudiar el documento se concluye en la necesidad de realizar un detallado estudio de Seguridad Vial, partiendo de una Inspección de Seguridad Vial, que en definitiva es la que arrojará como resultado las causas técnicas que generan la problemática del sector de Papiros y en base a ellas plantear las diferentes alternativas que aporten la solución definitiva conflicto que allí se presenta.

La ISV también integrara los diferentes elementos que inciden en la frecuencia y severidad de los accidentes, incluyendo entre ellos la señalización, geometría, análisis de usuarios vulnerables. Finalmente, es necesario aportar en detalle los planos, aforos, bases de datos, modelación etc., para una evaluación más rigurosa de los productos»

Este ejercicio fue agotado en la evaluación de riesgos elaborada por la ANSV⁸⁰, que calificó los hallazgos asociados a la báscula de pesaje de la siguiente forma:

Conclusiones	
	<p>El punto donde se encuentra ubicada la báscula ofrece condiciones inadecuadas de seguridad vial para todos los usuarios.</p> <p>Se cuenta con poca disponibilidad de espacio para carriles de transición antes y después de la zona de pesaje.</p> <p>Existe un riesgo intolerable por la interacción con los vehículos que ingresan y salen de predios aledaños y el entrecruzamiento que se genera a la salida de la zona de báscula con los ciclistas y motociclistas que deben pasar el peaje por el carril derecho.</p> <p>Es preciso revisar las condiciones de operación con el fin de identificar las medidas necesarias para mejorar las condiciones de seguridad vial en este sector.</p>

Por su parte, el informe de interventoría elaborado por MAB Ingeniería de Valor S.A. convergió con lo reseñado por la ANSV y la Sociedad de Ingenieros del Atlántico, respecto de las condiciones inadecuadas de seguridad vial en torno al sector del peaje

⁸⁰ Expediente digital en SAMAI. Índice 00002. Carpeta digital "Al despacho por_MESASDETRABAJOPAPIRO(.zip)". Archivo digital "10. Informe Visita Tecnica Agencia Nacional de Seguridad Vial."

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Papiros y la báscula de pesaje⁸¹. Veamos:

✓ Se presentan entrecruzamientos sobre el acceso a la Cartera Munaritz lo cual genera que los vehículos que ingresen y salgan omitan el paso por la báscula dinámica y generen su salida a través del separador por lo cual puede generar condiciones de inseguridad vial, se recomienda generar el cierre del mismo con el fin de mitigar esta condición y/o se adelante el requerimiento para que el propietario construya los accesos cumpliendo lo previsto en la resolución 716 de 2015.

Ilustración 26. Hallazgo # 3



Fuente: Toma propia.

✓ Se presentan entrecruzamientos sobre la salida del carril de la báscula dinámica, estática y el carril derecho del corredor principal por lo cual se pueden generar condiciones de inseguridad vial a cada uno de los actores viales presentes, es fundamental que se mantenga un control adecuado en todo momento para garantizar la seguridad. Esto implica mantener la señalización vertical y horizontal, así como los dispositivos de seguridad, para informar y regular la velocidad en este tramo. Es crucial asegurar que los vehículos de carga que salen de la báscula y utilizan dispositivos de pago electrónico pueden seguir utilizando el carril derecho, habilitado para este propósito, como medida para mantener sus trayectorias sin la necesidad de generar entrecruzamientos.

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Toma propia.

Para la Sala resulta evidente que, producto del diseño de la vía, existe una confluencia de diferentes actores viales y/o usuarios de la vía por transitar por el carril derecho creando congestión, en especial entre bici usuarios, motociclistas y los vehículos pesados que entran y salen de los predios aledaños al sector del peaje Papiros. Este mismo apiñamiento se produce de cara a los usuarios que vienen transitando por la calzada y aquellos que transitan por la berma, que tal como lo reseña la Sociedad de Ingenieros del Atlántico, es casi inexistente.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 13 de la ley 105 de 1993, impone al Estado el deber de mantener algunas especificaciones técnicas respecto de la red nacional de carreteras. Sobre el ancho de la berma, el literal b) *ibidem* prescribe que aquella debe tener por lo menos, un ancho de 1.8 metros⁸², especificación con la que en el *sub examine* no se cumple, de acuerdo con lo manifestado por la Sociedad de Ingenieros del Atlántico.

El dictamen pericial aportado por la demandante y que suscribió la Universidad del Atlántico⁸³ también ilustra las limitaciones geométricas de la vía, de la siguiente forma:

Comentario	Imagen
Se aprecia que la línea continua que demarca la zona de berma, toma una dirección diferente, mientras que la línea discontinua sigue la dirección inicial conformando con el ancho del carril, pero disminuyendo la berma en ese sitio, e inicia una zona que ya no es berma, sino un carril de aproximación a las básculas instalados metros más adelante.	
En esta situación, el usuario motorizado, pierde la posibilidad de circular seguro por una berma amplia, por lo que debe viajar por la calzada principal compitiendo con los vehículos.	

⁸¹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00002. Archivo digital “5Al despacho por_19Informe de Auditoria”. Folios 60-66.

⁸² ARTÍCULO 13. ESPECIFICACIONES DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS. La red nacional de carreteras que se construya a partir de la vigencia de la presente Ley, tendrá como mínimo las siguientes especificaciones de diseño: (...) b.- Ancho de berma: 1.80 metros.

⁸³ Índice 00044 del expediente digital, consultable en el link respectivo en el aplicativo SAMAI.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.



La Sala advierte que, tras consultar el Manual de Diseño Geométrico de Carreteras, adoptado por el Ministerio de Transporte mediante Resolución No. 000744 de 4 de marzo de 2009⁸⁴, es evidente que la berma en el sector adyacente al peaje Papiros y su báscula de pesaje no cumple con la ley. Veamos:

5.3.2.1. Ancho de berma

El ancho de las bermas depende de la categoría de la carretera, el tipo de terreno y la velocidad de diseño del tramo homogéneo (V_{TR}). En la Tabla 5.4 se presenta el ancho que deben tener.

Tabla 5.4.
Ancho de bermas

CATEGORÍA DE LA CARRETERA	TIPO DE TERRENO	VELOCIDAD DE DISEÑO DEL TRAMO HOMOGÉNEO (V_{TR}), km/h									
		20	30	40	50	60	70	80	90	100	110
Primaria de dos calzadas ¹	Plano	-	-	-	-	-	-	2.5/1.0	2.5/1.0	2.5/1.0	2.5/1.0
	Ondulado	-	-	-	-	-	-	2.0/1.0	2.0/1.0	2.5/1.0	2.5/1.0
	Montañoso	-	-	-	-	-	1.8/0.5	1.8/0.5	1.8/0.5	2.0/1.0	-
	Escarpado	-	-	-	-	-	1.8/0.5	1.8/0.5	1.8/0.5	-	-
Primaria de una calzada	Plano	-	-	-	-	-	-	2.00	2.00	2.50	-
	Ondulado	-	-	-	-	-	1.80	2.00	2.00	2.50	-
	Montañoso	-	-	-	-	1.50	1.50	1.80	1.80	-	-
Secundaria	Escarpado	-	-	-	-	1.50	1.50	1.80	-	-	-
	Plano	-	-	-	-	1.00	1.50	1.80	-	-	-
	Ondulado	-	-	-	1.00	1.00	1.50	1.80	-	-	-
	Montañoso	-	-	0.50	0.50	1.00	1.00	-	-	-	-
Terciaria ²	Escarpado	-	-	0.50	0.50	0.50	-	-	-	-	-
	Plano	-	-	1.00	-	-	-	-	-	-	-
	Ondulado	-	0.50	1.00	-	-	-	-	-	-	-
	Montañoso	0.50	0.50	0.50	-	-	-	-	-	-	-
	Escarpado	0.50	0.50	0.50	-	-	-	-	-	-	-

¹ Berma derecha/Berma izquierda

² Berma cuneta

Si la carretera tiene una sola calzada, las bermas deben tener anchos iguales. En caso de corresponder a una carretera unidireccional con calzadas separadas, existirán bermas interiores y exteriores en cada calzada, siendo las primeras de un ancho inferior.

Esta problemática es conocida para la Agencia Nacional de Infraestructura y la Concesión Costera, pues fue abordado en las mesas de trabajo realizadas por la Gobernación del Atlántico⁸⁵ y la Defensoría del Pueblo, y los informes aquí reseñados también fueron puestos en conocimiento de los participantes de la mesa durante el tiempo en que subsistió la situación de orden público en el sector del peaje Papiros.

Ahora bien, con el fin de desvirtuar dichas afirmaciones, la Concesión Costera aportó el

⁸⁴ Consultado a través de página web del Instituto Nacional de Vías – INVIAS. <https://www.invias.gov.co/publicaciones/4154/documentos-tecnicos/>

⁸⁵ Expediente digital en SAMAL. Índice 00043. Archivo digital “100Recepcion memor_4ANTECEDENTESADMINIS”.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

dictamen pericial realizado por la sociedad HVB Ingeniería & Consulta S.A.S⁸⁶. En el objeto del dictamen, la sociedad que funge como perito, reseñó que se iba a dar respuesta a un cuestionario formulado por el concesionario demandado, consistente en las siguientes preguntas:

6. CUESTIONARIO DE PARTE A ABSOLVER

Con base en cuestionario entregado al perito por la parte accionada, las preguntas son las siguientes:

1. **Explique cuáles han sido las actuaciones que la Concesión Costera ha implementado para dar cumplimiento al Contrato de Concesión y a las normas técnicas colombianas en materia de seguridad vial.**
2. *Explique cuál es el alcance de la obligación de mejoramiento que tiene el Concesionario en la UF4, en la cual se encuentran ubicadas la caseta de peaje Papiros y la estación de pesaje.*
3. *Indique cuáles han sido las acciones que ha implementado la Concesión Costera a efectos de que la caseta de peaje Papiros y la estación de pesaje cumplan con las especificaciones del Contrato de Concesión APP No 004 de 2014 y sus anexos.*
4. **Indique cuáles han sido las acciones que ha tomado la Concesión Costera a efectos de cumplir con las obligaciones en materia de seguridad vial que establece el Contrato de concesión.**
5. *Indique cuáles han sido las acciones que ha tomado la Concesión Costera a efectos de cumplir con la gestión de seguridad vial en materia de accidentes de tránsito que establece el Contrato de concesión.*
6. **Explique cuáles han sido las medidas que la Concesión Costera ha implementado para atender las observaciones en materia de seguridad vial que ha realizado la ANSV.**
7. *Explique las medidas implementadas por el Concesionario en el corredor en atención a las observaciones de los informes de la Agencia Nacional de Seguridad Vial sobre las posibles afectaciones a los actores viales en el punto de entrecruzamiento entre la zona de la báscula y el peaje Papiros.*
8. *Desde el punto de vista técnico, ¿la ubicación e infraestructura de la estación de peaje Papiros y la estación de pesaje afectan gravemente la movilidad en el corredor vial?*

Las preguntas resaltadas son fundamentales para dar solución a la *litis* planteada, pues, tienen directa relación con la inconformidad en materia de seguridad vial manifestada por la Procuraduría General de la Nación, en lo que concierne a la forma en como está diseñada la infraestructura del peaje y que se encuentra estrechamente relacionado con los derechos colectivos invocados.

Sobre el primer interrogante se advierte que el dictamen pericial hace referencia a la limpieza de los drenajes de la vía, de la infraestructura vial, las cunetas y sus áreas adyacentes, así como el mantenimiento de la señalización vial; sin embargo, en la primera respuesta no existe ninguna manifestación respecto de las condiciones de entrecruzamiento que se presentan a la altura de los accesos de la denominada Cantera Munarriz.

Por su parte, el cuarto interrogante hace referencia al monitoreo y control del tráfico, la

⁸⁶ Expediente digital en SAMAL. Índice 00095.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

mejora de la infraestructura y su mantenimiento; sin embargo, tampoco se detiene a analizar la problemática asociada al entrecruzamiento de vehículos que se produce a la altura del predio de la Cantera mencionada, así como del ancho de la berma, que debe tener por lo menos, un ancho de 1.8 metros⁸⁷, especificación con la que en el *sub examine* no se cumple.

Al responder el interrogante que refiere a las observaciones realizadas por la ANSV, el perito señala que se han tomado medidas para mitigar los riesgos identificados, nuevamente asociados a la señalización vial del sector y a la implementación del sistema de pago electrónico Colpass, que permite agilizar el flujo de vehículos a través del peaje. Sin embargo, en este acápite no se hace referencia a la problemática del entrecruzamiento, que fue puesta de presente por la ANSV, el entonces interventor MAB Ingeniería de Valor S.A. y la Sociedad de Ingenieros del Atlántico.

A estas alturas es claro que existe una manifiesta vulneración de los derechos colectivos de la comunidad del Municipio de Puerto Colombia, y de los usuarios en general, pues el diseño de la infraestructura del peaje no permite una armoniosa circulación de los vehículos, sino que, por el contrario, fomenta la competición entre los usuarios por transitar por el carril derecho, en especial entre bici usuarios, motociclistas y los vehículos pesados que entran y salen de los predios aledaños al sector del peaje Papiros. Este mismo entrecruzamiento se produce de cara a los usuarios que vienen transitando por la calzada y aquellos que transitan por la berma, que tal como lo reseña la Sociedad de Ingenieros del Atlántico, es casi inexistente.

De hecho, el dictamen pericial llega a plantear que la berma es un “*carril para motos y ciclistas*”. Sin embargo, resulta evidente que tanto la Concesión como la ANI hicieron caso omiso a las observaciones efectuadas por la propia ANSV⁸⁸, en lo que concierne al entrecruzamiento de los vehículos. Veamos:

OBSERVACIÓN DE LA ANSV	ACTUACIÓN DE LA CONCESIÓN
 <p data-bbox="483 1898 747 1918">Fuente: Informe papiros ANSV - sept2022</p>	 <p data-bbox="857 1913 1172 1933">Fuente: Registro fotográfico del perito Agosto 2024</p>
<p data-bbox="418 1938 812 2038">Se observa que, al no estar operativa la zona de pesaje, algunos ciclistas transitan por el carril de la báscula, mientras otros se incorporan al carril derecho desde la berma, generando un punto de conflicto.</p>	<p data-bbox="828 1938 1195 2135">Según la Ley 1811 de 2016, que promueve el uso de la bicicleta en el territorio nacional y modifica el código de tránsito, los ciclistas deben transitar por los carriles habilitados para todos los vehículos. En consecuencia, Una vez se encuentre en operación la estación de pesaje de debe prohibir el tránsito de los ciclistas por este carril en pro de la conservación de la seguridad vial y la operatividad de la báscula.</p>

⁸⁷ ARTÍCULO 13. ESPECIFICACIONES DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS. La red nacional de carreteras que se construya a partir de la vigencia de la presente Ley, tendrá como mínimo las siguientes especificaciones de diseño: (...) b.- Ancho de berma: 1.80 metros.

⁸⁸ Expediente digital en SAMAL. Índice 00095. Folio 54.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Bajo la lógica aplicada por el dictamen pericial, no existiría berma en el tramo del peaje Papiros y la báscula de pesaje, pues esta estaría integrada por el carril de la báscula y el supuesto carril para motos y ciclistas que, en todo caso, ya fue reseñado por la ANSV como un punto de conflicto entre los vehículos que transitan por la calzada principal y los que transitan por la berma, tal como se ilustra a continuación:



Nota: El punto de conflicto se encierra en un círculo rojo, al tiempo que se ilustra el tránsito de los vehículos por el tercer carril de la calzada y el carril de la báscula de pesaje.

Posteriormente, el propio dictamen admite que existe una problemática de entrecruzamiento de los vehículos que salen de la zona de pesaje y las motocicletas que transitan por el carril derecho para atravesar el peaje:

*«...En el análisis presentado en el estudio de tránsito, se ha evidenciado que, **aunque se generan entrecruzamientos entre los vehículos que salen de la zona de pesaje y las motocicletas que transitan por el carril derecho para utilizar la caseta correspondiente**, las brechas de tiempo son suficientes para que los motociclistas puedan percibir el cruce y, en caso necesario, reducir su velocidad para ceder el paso. Esta condición se ve favorecida por la implementación de bandas alertadoras, avaladas por el Manual de Señalización Vial 2015 (Resolución 1885 del 17 de junio de 2015, Capítulo 5, Sección 5.9), las cuales disminuyen la velocidad de los vehículos en la zona de pesaje, incrementando el tiempo de seguridad entre los dos flujos que se interceptan...»* (Negrillas y subrayas de la Sala)

Sobre el particular, cuando se le preguntó al testigo Luis Wilches Acero sobre las acciones que había tomado la Concesión Costera para cumplir con las obligaciones propias del contrato de concesión, en lo que concierne a la seguridad vial, este señaló lo siguiente⁸⁹:

«Apoderado Concesión Costera: (...) Con base en el estado de la vía, si se cumple con los indicadores en materia de seguridad vial.

Testigo: Sí, por supuesto (...) No tenemos ningún incumplimiento en ese sentido. (...) A título general, en esta unidad funcional, que incluye el peaje, se implementó

⁸⁹ Acta de Audiencia de Pruebas No. 026 de 2025. Parte 2. Minuto 32:00 al 34:03.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

una iluminación solar para que fuera una vía completamente iluminada (...). Así mismo, se desarrollan campañas de seguridad vial con nuestro equipo de seguridad vial y social, y se general talleres con las comunidades.

Fuera de eso, a nivel físico, se implementaron medidas con señalización tanto vertical como horizontal, que permite la operación de la entrada al peaje. (...)»

Cuando al testigo se le preguntó por los informes que había rendido la ANSV, afirmó que los conocía y aseveró:

*«Testigo: Se atendieron las observaciones (...) plasmadas en señalización, se reforzó la demarcación y señalización vertical. (...) **El entrecruzamiento es algo que en una báscula siempre ha existido, y en algún momento los vehículos tienen que entrar y salir (...).**»*

Sin embargo, el testigo no se pronuncia sobre la reducción de la berma y del espacio de la calzada principal a la que aludió la Sociedad de Ingenieros del Atlántico, tampoco sobre el riesgo latente de accidentalidad a la salida de la báscula. Con la declaración del señor Luis Wilches Acero no se desvirtuaron los hechos que se consideran acreditados con las pruebas documentales reseñadas a esta altura, tampoco se desvirtuó el hecho de que la vía no cumple con las especificaciones técnicas impuestas por la Ley 105 de 1993.

En este sentido, le asiste razón a la Procuraduría General de la Nación en cuanto a la existencia de unas condiciones en la infraestructura omitidas por la Agencia Nacional de Infraestructura que la Sala estima vulneran los derechos colectivos invocados por la demandante en cuanto: i) el diseño de la infraestructura del peaje y la báscula de pesaje pone en riesgo la seguridad vial de los usuarios más vulnerables (motociclistas y bicusuarios), al promover el entrecruzamiento con los vehículos que transitan por el carril derecho; ii) que dicha vulneración es atribuible a la Concesión Costera y a la ANI, por cuanto son las encargadas de la administración y operación de la infraestructura vial (nexo causal); iii) que existe una amenaza constante que se cierne sobre la seguridad vial de los usuarios de la infraestructura, en razón de la competitividad entre los actores viales, producto del defectuoso diseño de la vía.

Estos hechos vulneran los intereses colectivos contenidos en los literales g) y m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998 por cuanto: i) en el plenario obra prueba suficiente de que el diseño de vía en torno al peaje Papiros y la báscula de pesaje amenaza la seguridad vial de los usuarios de la infraestructura, debido a la interacción que se produce entre los usuarios que transitan por el carril derecho (vehículos pesados) y quienes hacen uso del carril de la báscula del pesaje o de la berma para transitar; y, ii) no puede dársele prevalencia al interés económico del concesionario por sobre el riesgo latente de accidentalidad en el sector del peaje Papiros y la báscula adyacente.

A lo largo del trámite, la Concesión Costera pretendió trasladar la discusión a un tema estrictamente financiero, asociado al desequilibrio económico del contrato que podría ser

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

provocado por dictar una sentencia favorable en la presente acción popular. De hecho, gran parte de los testimonios de los señores Luis Wilches Acero, Marisol Hurtado Pérez y Oscar Jaimes estuvieron dirigidos a demostrar la inconveniencia del desmonte o traslado del peaje Papiros y la báscula de pesaje, y que la Concesión y la ANI habían tomado medidas para revertir el riesgo latente de accidentalidad en el aludido sector.

La Sala les otorga plena credibilidad a los testimonios en ese sentido. Sin embargo, se advierte que el juez popular no es el competente para reconfigurar la ecuación económica del contrato, si es que esta se ve afectada por el presente fallo, por lo que aquello no será objeto de estudio en este proveído. No obstante, esto no es óbice para llevar a cabo el estudio de fondo en lo que concierne a la vulneración de los derechos colectivos.

De las pruebas documentales, no se puede concluir que las autoridades accionadas hayan tomado acciones en cuanto a la problemática de entrecruzamiento de vehículos, que revierta los efectos del defectuoso diseño de la infraestructura, o sobre el ancho de la berma.

Atendiendo a las anteriores consideraciones, la Sala estimará como no probadas las excepciones de *«Inexistencia del hecho dañoso: las condiciones preexistentes de la caseta de peaje papiros y la estación de pesaje. Dicha infraestructura no fue construida por la Concesión Costera, sino que fue recibida de la ANI y entregada por el concesionario anterior»*, *«La inexistencia de una conducta antijurídica y/o dañosa atribuible a la concesión costera: ausencia de nexo de causalidad»*, *«inexistencia de un daño grave e inminente imputable a la concesión costera»*, *«Inexistencia de vulneración a los derechos colectivos invocados por la parte demandante»*, invocadas por la Concesión Costera.

En lo que refiere a las excepciones de *«La responsabilidad de la comunidad en los hechos de inseguridad y vandalismo en la caseta del peaje Papiros y en los accidentes de tránsito ocurridos en las inmediaciones de la caseta del Peaje»*, *«Defecto absoluto en el deber legal relacionado con la carga probatoria por parte de la Procuraduría General de la Nación»*, *«Acceder a las pretensiones de la demanda significaría ocasionar un grave perjuicio al patrimonio público de la Concesión Costera, de la ANI y vulnerar el derecho colectivo a la moralidad administrativa»*, se advierte que su estudio será abordado a continuación.

También se tendrán como no probadas las excepciones *«inexistencia de la afectación o amenaza de los derechos colectivos por parte de la Agencia Nacional de Seguridad Vial»*, *«imposibilidad de relevar al accionante de la carga probatoria que ostenta»*, *«las funciones de las autoridades nacionales en materia de seguridad vial»* y *«acciones de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en materia de seguridad vial en las vías nacionales de país»*, invocadas por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, al encontrarse acreditado

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

en el plenario que, con fundamento en las funciones que la ley le otorga, le corresponde adoptar un papel activo en cuanto a las recomendaciones que pueden suministrar a la Agencia Nacional de Infraestructura y a la Concesión Costera, sobre los remedios técnicamente adecuados para la situación que se presenta en el sector del peaje Papiros, en lo que concierne a la seguridad vial de los usuarios.

En segundo lugar, la demandante señala que la omisión de las autoridades demandadas y del concesionario afecta el acceso a los servicios públicos y la prestación eficiente y oportuna de los mismos, así como los derechos de los consumidores y usuarios.

En este punto, la Procuraduría General de la Nación centra su inconformidad en el argumento basado en la afectación de la competitividad económica del Municipio de Puerto Colombia, debido a que quienes pretendan llegar al ente territorial a disfrutar de él como destino turístico deben cancelar el peaje Papiros, lo que lesiona la economía de las familias porteñas que dependen del turismo como medio de subsistencia.

Sobre este particular, vale la pena traer a colación los testimonios de los señores William Álvarez Martínez, Rosemberg Cueto Sánchez e Inés Aragón Carmona, quienes se refirieron al descontento social provocado por el peaje Papiros y la báscula de pesaje, en especial por la inconveniencia de su ubicación de cara al tránsito de los habitantes del Municipio de Puerto Colombia y quienes pretenden transitar con fines turísticos hacia el ente territorial.

El testigo WILLIAM ALVAREZ MARTINEZ relató que la problemática del peaje Papiros data de muchos años atrás. Sin embargo, no hizo referencia a las afectaciones a la competitividad económica respecto del Municipio de Puerto Colombia, por el contrario, sostuvo los reparos en lo referente a la seguridad vial; tópico que ya fue abordado con suficiencia en las líneas precedentes, por lo que su declaración no será objeto de examen en esta parte del análisis.

Por su parte, la señora INÉS ARAGÓN CARMONA y el señor ROSEMBERG CUETO SÁNCHEZ si hicieron referencia al descontento que genera en la comunidad del Municipio de Puerto Colombia. La señora INES ARAGÓN CARMONA relató que integra el movimiento *No más Peajes* e hizo una breve reseña histórica de la problemática en torno a la ubicación del peaje Papiros y su báscula de pesaje. Sobre este último punto, relató lo siguiente:

*«...Desde 1995, cuando nace esa caseta de control, yo estuve en esa lucha y lo que se consiguió fue el lado de Puerto para Barranquilla, hacer la caseta de control para la cementera (...) y para la salida de material. **Nunca se hizo un peaje, esa nunca fue la idea.** (...)*

Esa fue una concesión que se hizo a 25 años, los cuales la ANI nos incumple haciendo ya 4 años antes de los 25 años, se empezaron a hacer documentos; (...) congresistas, y pertenecientes al Municipio para demostrar que la concesión ya

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

había caducado.

Ese contrato lo que hicieron fue renovarlo, amañarlo... volví a la lucha otra vez (...), nos han dañado nuestro crecimiento (...) nos han dañado los colegios, la ANI no ha tenido ningún inconveniente en perjudicar a la comunidad, haciendo unas especies de vallas donde ya la Y de los chinos muere, porque la ANI decidió (...) Demostramos que no es viable esa caseta, que no produce nada y aún así el Gobierno Nacional se agarra, la ANI dice que sí (...), que continúa. (...) le demostramos en una mesa de trabajo a la ANI cómo recuperar la plata (...) [con la] Circunvalar de la Prosperidad (...) pero tampoco nos hicieron caso...

¿Ah que nos quieren culpar a nosotros porque el modelo económico de la ANI no funcionó? ¿Por qué la comunidad tiene que sufrir las consecuencias? (...). Nosotros hicimos unas mesas de trabajo en donde está todo lo que estoy diciendo, porque todo eso reposa con vídeos, con grabaciones y la Defensoría del Pueblo lo tiene...»

La señora Inés Aragón Carmona expuso una clara inconformidad respecto de la existencia de la caseta de control que, en principio, había nacido, según su dicho, para cobrarle a las cementeras aledañas por el tránsito sobre la infraestructura vial, con el fin de realizar los mantenimientos que garantizaran la integridad de la infraestructura. Sin embargo, no se refirió concretamente a las afectaciones económicas que eventualmente estaría provocando el peaje sobre la dinámica del turismo en el Municipio de Puerto Colombia.

Por su parte el señor Rosemberg Cueto Sánchez, quien también integra el comité *No más Peajes*⁹⁰, relató lo siguiente:

«...Hoy estamos aquí en esta acción popular porque precisamente la defensoría y la procuraduría en especial, vieron esta alternativa atendiendo a la falta de respeto en la que se sintieron ellos identificados, ese día en la última reunión de la mesa 27, en la biblioteca Meira del Mar, donde cínicamente la ANI viene y desconoce todos los avances logrados durante las mesas.

Entre los compromisos estaba desde el 5 de febrero, estaba que se iban a cesar de forma indefinida los cobros de C1 y C2 mientras se buscaban alternativas para el desmonte de C3, y está en vídeos y está en las actas (...) a partir de allí, se construyó toda la documentación que por supuesto asumimos está en sus manos, con respecto a esta acción popular (...)

*Todo eso lo desconoce porque lo que prima es el contrato (...) ese ha sido el constante argumento de la ANI. (...) **pero eso no puede primar, antes que la vida, antes que la seguridad, no puede ser eso más importante que acceder a los retornos** (...) que la iluminación en su momento, que no había iluminación. (...)*»

En efecto, el Ministerio de Transporte a través de la Resolución No. 20243040030055 de 1 de julio de 2024 fijó «...tarifas diferenciales para las Categorías IE y IIE y se suspende el cobro de las categorías I y II hasta el 31 de julio de 2024, en la caseta de control denominada Papiros, localizada en el PR 103 + 600 del trayecto Cartagena -Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad», fijando tarifas diferenciales para las categorías IE y

⁹⁰ Conforme a las pruebas obrantes en índice 00002. Archivo digital "8Al despacho por MESASDETRABAJOPAPIRO".

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Demandante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVÍAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

IIE.

El Consejo de Estado ha dejado claro que el recaudo de los peajes no obedece a algo facultativo, ni a una disposición caprichosa de la administración pública, sino que deviene de un mandato de la propia ley, que determina la naturaleza del ingreso⁹¹. Veamos:

«En ese sentido, es claro que los peajes viales son una tasa –esto es, un ingreso tributario con características especiales– que cuentan con una regulación legal y que se imponen al acceder al uso de la infraestructura nacional de transporte, con el fin de «garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo»».

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-508 de 2006⁹², al analizar la constitucionalidad del artículo 21 de la Ley 105 de 1996, modificado por la Ley 787 de 2002; decantó lo siguiente:

«Al respecto la Corte señala que como se recordó en los apartes preliminares de esta sentencia de acuerdo con los artículos 150, numeral 12 y 338 superiores, el Congreso tiene una amplia potestad de configuración para establecer impuestos, tasas y contribuciones, para determinar quiénes están obligados a pagarlos y para decidir cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables.

*En ese orden de ideas es claro que tanto el establecimiento de las tasas, tarifas y peajes por la utilización de la infraestructura vial, la fijación de su monto como la exoneración de su pago a que alude la disposición acusada, bien sea que el Estado asuma directamente la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las obras, o que la haga a través de la celebración de contratos de concesión, **es materia que corresponde regular única y exclusivamente al legislador, el cual tiene una amplia potestad de configuración en este campo.***

Así mismo es claro que si la imposición de un tributo a cargo de unos destinatarios per se no es inconstitucional, tampoco lo es la exclusión que el legislador haga respecto de la carga tributaria para otros, ya sea en forma total o parcial, siempre que para ello exista una razón, así sea mínima, para el trato diferencial...» (Resaltado del Tribunal)

Atendiendo a la finalidad del recaudo de la tasa de peajes y los hechos ventilados en la presente acción constitucional, no se colige como las tarifas fijadas por el Ministerio de Transporte podrían estar incidiendo en la economía de la comunidad porteña y, aún existiendo alguna incidencia, esta no fue acreditada por la parte demandante.

Por otro lado, a los testigos les asiste razón en el sentido de que la comunidad del Municipio de Puerto Colombia no tiene porqué soportar la carga que genera el defectuoso diseño del sector vial donde se encuentra el peaje Papiros. Sin embargo, nuevamente, los testigos no refieren razones concretas para pensar que el peaje afecta la competitividad económica del Municipio de Puerto Colombia y tampoco cómo lo hace.

⁹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 14 de julio de 2025. Radicación No. 66001233300020200001201 (69424). M.P: Nicolás Yepes Corrales.

⁹² Corte Constitucional. Sentencia C-508 de 6 de julio de 2006. M.P: Álvaro Tafur Galvis.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

El informe remitido por la Procuraduría General de la Nación, elaborado por la Universidad del Atlántico, hace una breve referencia a las presuntas afectaciones económicas al Municipio; sin embargo, no ahonda en el sentido técnico que se requiere, en el nexo causal entre la ubicación del peaje y las afectaciones causadas al ente territorial.

La Sala tampoco observa cómo la mera existencia del peaje y su báscula adyacente afecta la competitividad del Municipio o la prestación eficiente de los servicios públicos. Más bien, aparece acreditado que lo que realmente lleva al descontento de la comunidad es el defectuoso diseño vial de la zona donde se encuentra el peaje Papiros, al que se refirió la Sala de forma antecedente y que se encontró acreditado con suficiencia.

El testigo Eduardo Munarriz Salcedo señaló que participó en las mesas de trabajo realizadas de la mano con la Defensoría del Pueblo y la comunidad. Cuando se le preguntó respecto de las protestas realizadas por parte de la comunidad, este afirmó que en el 2023 se habían realizado protestas a raíz del cierre de la carrera 51B, lo que, a su juicio, provocó un colapso del tráfico en la zona donde se encuentra ubicado el peaje.

Además, narró que cuando se le suministró a la ANI y al concesionario alternativas de solución de cara a la mejora de la seguridad vial y los tiempos del tráfico vial estos no aceptaron, y no ofrecieron soluciones frente a la problemática del peaje Papiros y la báscula de pesaje.

Cuando el apoderado judicial de la Concesión Costera preguntó sobre la actividad comercial del testigo Eduardo Munarriz Salcedo, este refirió que desarrollaba sus actividades económicas en las inmediaciones del peaje Papiros, al lado de la Cantera Munarriz; relató que la cantera no es de su propiedad, pero que su familia si está asociada a la Cantera Munarriz.

El apoderado judicial de la Concesión explicó que existe un conflicto entre la Cantera Munarriz y la Concesión debido a la entrada y salida de vehículos que derraman material de arrastre desde la Cantera, lo que afecta la infraestructura vial. Narró que esta situación ha sido puesta en conocimiento de la Cantera y a sus propietarios, por lo que no sería cierto que aquello habría sido puesto en conocimiento solo en las mesas de trabajo instaladas entre las autoridades accionadas y la comunidad.

Igualmente afirmó que, al momento de realización de la audiencia de pruebas, se encontraba en trámite la acción de tutela radicación No. 08001418902620250198000, ante el Juzgado Veintiséis de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Barranquilla, donde se «...discuten justamente acciones que producto del operar de la Cantera Munarriz, afecta el corredor vial...», por lo que, a juicio del profesional, esto afectaría el

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

eventual interés que pudiera tener el testigo en su declaración.

También indicó que existe una querrela policiva contra la Cantera Munarriz, donde se discuten los daños ocasionados al corredor vial producto de la entrada y salida de vehículos.

La parte demandante se pronunció⁹³, estimando que, en principio, las situaciones relatadas por la Concesión no afectarían la imparcialidad del testigo. Precisó, que aquello debía ser analizado al momento de proferir sentencia, conforme al artículo 211 del Código General del Proceso, cuyo texto ha sido transcrito en apartes anteriores del presente fallo.

El apoderado judicial del INVIAS también descorrió el traslado de la tacha⁹⁴. Manifestó que resultaba claro que existía un interés económico en las resultas del proceso por parte del señor Eduardo Munarriz, en función de la cercanía del peaje Papiros a las actividades económicas de él y su familia. El apoderado judicial del Ministerio de Transporte⁹⁵, la sociedad MAB Ingeniería de Valor S.A.⁹⁶, la ANSV⁹⁷, la ANI⁹⁸ y el Consorcio Inter Concesión Vial BC⁹⁹ se pronunciaron en ese mismo sentido.

El Municipio de Puerto Colombia descorrió el traslado de la tacha¹⁰⁰, y solicitó que se tenga en cuenta la declaración del testigo considerando que aquel debe ser valorado de acuerdo con el criterio de la sana crítica.

El agente del Ministerio Público delegado ante el Despacho conductor también se pronunció, oponiéndose a la tacha¹⁰¹. Aseveró que los testigos en casos como el sometido a estudio siempre van a tener interés, pues es claro que existe una situación problemática que los afecta personalmente. Consideró que el testimonio debe ser valorado, y no puede ser *«...objeto de veto o de crítica (...) para deshacer lo que es una circunstancia causante del problema...»*

Es claro que por el mero hecho de existir un interés económico del señor Eduardo Munarriz dentro de la litis planteada, en lo que concierne al peaje Papiros y la báscula de pesaje, la exclusión de su declaración no se produce de forma automática, sino que

⁹³ Ibidem. Minuto 1:45:40 – 1:46:20

⁹⁴ Ibidem. Minuto 1:47:00 – 1:47:50

⁹⁵ Ibidem. Minuto 1:48:05 – 1:48:36

⁹⁶ Ibidem. Minuto 1:49:24 – 1:50:40

⁹⁷ Ibidem. Minuto 1:51:00 – 1:51:40

⁹⁸ Ibidem. Minuto 1:52:10 – 1:52:30

⁹⁹ Ibidem. Minuto 1:52:40 – 1:53:50

¹⁰⁰ Ibidem. Minuto 1:54:10 – 1:54:30

¹⁰¹ Ibidem. Minuto 1:55:50 – 1:57:15

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

tal como lo apunta la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰², se le dará mayor rigurosidad a la valoración de su testimonio con el fin de atender los reparos expuestos por el apoderado de la Concesión Costera.

Analizada la declaración del testigo, vale la pena advertir que no existe nada que hubiere dicho que no se encuentre respaldado por pruebas documentales. De hecho, respecto al alto tráfico de vehículos por la zona el testigo¹⁰³ refirió lo siguiente:

*«...Hoy en día Barranquilla se desarrolló hacia Puerto Colombia, en donde se ubicaron universidad, colegios, clínicas, hospitales y zonas residenciales, de los cuales ha aumentado el tráfico de forma tan considerable (...) nosotros tenemos las estadísticas que realizamos con información de la concesión, que tenía un proyecto de pasar de 430.000 carros mensuales, pasaron a 2.667.000 vehículos. ¿Eso qué significa? **Que los padres de familia, los colegios, las universidades tenían una población densa de tráfico, y la infraestructura que tenían en dicha caseta era la misma de hace 30 años.***

De acuerdo a información que tenemos sacado con la concesión, el incremento de tráfico en esa caseta pasó a 511% más que cualquier año anterior. Esos datos son del año 2023, esa densidad de vehículos ha comenzado a afectar a las comunidades (...) en sus temas económicos...»

Esto convergió con las versiones de los señores Inés Aragón Carmona y Rosemberg Cueto Sánchez que, tal como pudo leerse en líneas precedentes, coincidieron con el testigo Munarriz Salcedo en el sentido de referirse a la alta densidad del tráfico vehicular como parte del problema de movilidad en torno al peaje Papiros y la báscula de pesaje. Sin embargo, ninguno de los testigos hizo referencia a lo que concierne a las afectaciones a la competitividad del Municipio de Puerto Colombia y, en ese sentido, con los testimonios practicados no se acredita dicho supuesto.

El apoderado judicial de la Concesión Costera refiere que debido al material de arrastre que la Cantera Munarriz derrama sobre la infraestructura vial, al concesionario le ha resultado más oneroso el mantenimiento de la vía y también señaló que la operación de la Cantera Munarriz pone en riesgo la seguridad de los transeúntes, pues el material de arrastre puede provocar accidentes.

Al margen del conflicto existente entre la cantera y el concesionario, lo cierto es que la ANI y la Concesión Costera están en el deber de garantizar la seguridad de los usuarios de la infraestructura del peaje, y si bien enunciaron que han tomado acciones judiciales y operativas para prevenir accidentes provocados por el material de arrastre vertido sobre la vía, lo cierto es que el mal diseño de este no permite una incorporación ordenada al tráfico vehicular, en razón de que, por lo menos en esa zona de la Unidad Funcional No. 4, la infraestructura no cumple con las especificaciones de la Ley 105 de 1993.

¹⁰² Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de julio de 2016. C.P: Hernán Andrade Rincón. Radicación No. 41001233100019990098701.

¹⁰³ Índice 00209 del expediente digital consultable en el aplicativo SAMAI en el link respectivo, minuto 1:19:16 y s.s.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

4.12.- Conclusiones.

Se tiene que en la Asociación Público Privada No. 004 del 10 de septiembre de 2014, suscrita entre la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y la sociedad Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S., se señaló que su objeto «...responde a los estudios y diseño definitivos, financiación gestión, ambiental predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento, y reversión del proyecto de concesión vial Cartagena- Barranquilla y circunvalar de la prosperidad, de acuerdo con el apéndice técnico y demás apéndices del contrato...»¹⁰⁴, efectuándose las siguientes estipulaciones en el contrato en cuanto a las intervenciones a realizar por el concesionario, en las que se estipuló el mejoramiento e intervención del tramo donde se encuentra ubicado el peaje Papiros¹⁰⁵:

UF	Sector	Origen (nombre – abscisa)	Destino (nombre – abscisa)	Longitud aproximada origen destino (Km)	Intervención prevista	Observación
	La Boquilla ⁽¹⁾	PR 0+350	PR 1+905	1.555	Construcción segunda calzada.	Incluye construcción de los Puentes de La Bocana y Américas
	La Boquilla ⁽¹⁾	PR 0+000	PR 7+500	7,3	Rehabilitación.	
	La Boquilla ⁽¹⁾	PR 1+225	PR 4+434	3,21	Construcción calzada de servicio y cicloruta	
UF2	La Boquilla	PR 1+905	PR 7+500	5.395	Construcción segunda calzada mediante Viaductos	Los Viaductos se desarrollan para el flujo de tráfico sentido Cartagena-Barranquilla. Incluye Intersecciones.
UF3 ⁽²⁾	Cartagena - Barranquilla	PR 7+500 (K 7+323)	PR 16+000 (K 16+685)	9,4	Operación y mantenimiento	Operación y mantenimiento doble calzada existente
	Cartagena - Barranquilla	PR 16+000 (K 16+685)	PR 88+060 (K 88,790)	72,11	Rehabilitación	Rehabilitación de la calzada sencilla existente
	Cartagena - Barranquilla	PR 88+060 (K 88,790)	PR 97+150 (K 98+060)	9,07	Rehabilitación, Operación y mantenimiento	Rehabilitación calzada existente. Operación y Mantenimiento de nueva calzada que se construye por el Concesionario actual.
UF4 ⁽³⁾	Puerto Colombia - Barranquilla	PR 97+150 (K 98+060)	PR 109+133 (K 109 + 860)	12,00	Mejoramiento a Ley 105 de la doble calzada existente.	Mejoramiento
UF5	Malambo - Galapa	PR 68+000 de la vía 2516(K 0+000)	PR 112+300 de la vía 9006 (K17+000)	17	Construcción de doble calzada	
UF6	Galapa – Vía al Mar – Las Flores	PR 112+300 de la vía 9006 (K17+000)	PR 105+000 de la vía 90A01 (K29+000)	12	Construcción de doble calzada	Se puede utilizar la vía existente para conformar la doble calzada.
		PR 105+000 de la vía 90A01 (K29+000)	Glorieta las Flores. (K34+700)	7,7	Construcción de doble calzada	Se puede utilizar la vía existente para conformar la doble calzada. Hay una ecunión de empalme que incrementa la longitud en casi 1.7 Km

Así mismo, en lo que se refiere a la «ETAPA PREOPERATIVA», se estipuló en el contrato lo siguiente¹⁰⁶:

¹⁰⁴ Expediente digital en SAMAI. Índice 00002. Archivo digital “3AI despacho por_0DEMANDAACCIÓNPOPULA(”. Folio 4.

¹⁰⁵ Expediente digital en SAMAI. Índice 00077. Enlace de consulta de expediente contractual <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1611882>. Archivo digital “CONTRATO PARTE GENERAL Y ESPECIAL”. Folios 230-232.

¹⁰⁶ Ibidem. folio 122.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Demandante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

7.1 Generalidades de la Gestión Predial

- (a) La adquisición de los Predios requeridos para la ejecución de las Intervenciones estará a cargo del Concesionario quien desarrollará dicha labor en favor de la ANI, conforme a lo establecido en el artículo 34 de la ley 105 de 1993, según se modifique o adicione de tiempo en tiempo, atendiendo en un todo la distribución de obligaciones y responsabilidades establecidas en el presente Contrato, de conformidad con las leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, el Título III del Capítulo I del Código General del Proceso, la ley 1682 de 2013 y demás normas concordantes y vigentes en la materia.
- (b) La Gestión Predial es obligación y responsabilidad del Concesionario. El costo de la Gestión Predial se asumirá por parte del Concesionario. El costo de la compra de los Predios ya sea por enajenación voluntaria o expropiación y del Plan de Compensaciones Socioeconómicas se fundeará con los recursos de la Subcuenta Predios.
- (c) La ANI otorgará al Concesionario o a la persona que éste designe como su apoderado, poderes suficientes para:
- (i) Actuar en procesos de expropiación por vía judicial.
 - (ii) Actuar o adelantar actividades relacionadas con la Gestión Predial, en las que las Autoridades Gubernamentales así lo requieran.
- (d) Para iniciar las Intervenciones de una Unidad Funcional, el Concesionario debe (i) haber adquirido; o (ii) demostrar que se tiene disponibilidad –entendida como la tenencia que le permita al Concesionario acceder físicamente al predio– del cuarenta por ciento (40%) (ya sea por (i), por (ii) o por la suma de ambos) de la longitud efectiva de los predios necesarios para la ejecución de la respectiva Unidad. Para los efectos de este Contrato, se entenderá que un Predio ha sido adquirido cuando (i) en el folio de matrícula inmobiliaria aparezca la anotación de que el propietario es la ANI, libre de gravámenes y limitaciones al dominio y (ii) se ha pagado el valor del Avalúo Comercial Corporativo al propietario y, en los casos que resulte procedente, ha cancelado el valor de las Compensaciones Socioeconómicas. Es responsabilidad del Concesionario mantener indemne a la ANI por la existencia de demandas por daños y perjuicios en predios aledaños a la vía con motivo del desarrollo de las obras.

Aunado a lo anterior, se tiene que en el «APENDICE TÉCNICO 1 ALCANCE DEL PROYECTO»¹⁰⁷, al efectuarse la descripción del proyecto, se indica como propósito fundamental del corredor, desarrollar unas vías de altas especificaciones para garantizar la conexión entre las ciudades de Cartagena y Barranquilla con un nivel de servicio óptimo en los sectores de acceso, en los cuales se adelanta un desarrollo urbanístico y turístico de gran importancia, y una vía Circunvalar en Barranquilla que permita delimitar urbanísticamente la ciudad y agilizar la movilización y el acceso hacía la zona portuaria sobre el Río Magdalena. Lo anterior, en los siguientes términos:

CAPÍTULO II Descripción del Proyecto

004

2.1 Descripción

- (a) Las vías objeto de la concesión Corredor Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad, tienen una longitud total estimada origen destino de 146,6 kilómetros discriminados así: Cartagena – Barranquilla 109,9 kilómetros (Tramo 1) y la Circunvalar de la Prosperidad entre Barranquilla y Malambo (Tramo 2) con 36,7 kilómetros las que en su recorrido atraviesan por los departamentos de Bolívar y Atlántico.
- (b) El propósito fundamental del corredor es desarrollar unas vías de altas especificaciones para garantizar la conexión entre las ciudades de Cartagena y Barranquilla con un Nivel de Servicio Óptimo en los sectores de acceso en los cuales se adelanta un desarrollo urbanístico y turístico de gran importancia y una vía Circunvalar en Barranquilla que permitirá delimitar urbanísticamente la ciudad y agilizar la movilización y el acceso hacía la zona portuaria sobre el Río Magdalena.

¹⁰⁷ Expediente digital en SAMAI. Índice 00077. Enlace de consulta de expediente contractual <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1611882>. Archivo digital “APENDICE TÉCNICO 1 ALCANCE DEL PROYECTO”. Folio 3.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

De igual manera, se estipulan en el referido apéndice, las especificaciones técnicas que debe tener cada Unidad Funcional, y sus características mínimas o máximas – según corresponda a cada una –, con las cuales debe cumplir el Proyecto, en los siguientes términos¹⁰⁸:

2.5 Alcance de las Unidades Funcionales

Las especificaciones técnicas a las que se refiere la sección 4.17 a) iv) (2) de la Parte General son las establecidas en la presente Sección 2.5.

(a) A continuación se mencionan, para cada Unidad Funcional, las características mínimas o máximas –según corresponda a cada una– con las cuales debe cumplir el Proyecto.

Tabla 24 – UF4. Características Geométricas y técnicas de Entrega de cada Subsector para vías a cielo abierto, puentes y viaductos.

Requisitos Técnicos	Subsector 1
Longitud Aproximada(Km)	12
Número de calzadas mínimo (un)	2
Número de carriles por calzada mínimo (un)	2
Sentido de carriles (Uni o bidireccional)	Unidireccional
Ancho de Carril mínimo (m)	3.65
Ancho de Calzada mínimo (m)	7.30
Ancho de berma mínimo (m)	1.80
Tipo de berma	Externa - Interna
Cumplimiento de Ley 105 de 1993 (s/n)	SI
Funcionalidad (Primaria- Secundaria)	Primaria
Acabado de la rodadura (Flexible – Rígido)	Flexible o rígido
Velocidad de diseño mínimo (km/h)	80
Radio mínimo (m)	239
Pendiente máxima (%)	5
Excepciones a la velocidad de diseño (% de longitud ó Km)	0
Excepciones al radio mínimo (% de longitud a un determinado m)	0
Excepciones a la pendiente máxima (% de longitud a un determinado %)	0
Iluminación*	NO
Ancho mínimo de Corredor del Proyecto (m)	Existente

- Actualmente la iluminación está a cargo del actual concesionario, pero será entregada al Área Metropolitana de Barranquilla una vez revierta dicha concesión.

Lo anterior guarda congruencia con los parámetros técnicos previstos en el artículo 13 de la ley 105 de 1993, así como en el manual de diseño geométrico de carreteras adoptado por el Ministerio de Transporte mediante Resolución No. 000744 de 4 de marzo de 2009:

«ARTÍCULO 13. ESPECIFICACIONES DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS. La red nacional de carreteras que se construya a partir de la vigencia de la presente Ley, tendrá como mínimo las siguientes especificaciones de diseño:

a.- Ancho de carril: 3.65 metros.

¹⁰⁸ Expediente digital en SAMAI. Índice 00077. Enlace de consulta de expediente contractual, <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1611882>. Archivo digital "APENDICE TÉCNICO 1 ALCANCE DEL PROYECTO". Folios 8 – 15.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

b.- Ancho de berma: 1.80 metros.

c.- Máximo porcentaje de zonas restringidas para adelantar: 40 por ciento.

d.- Rugosidad máxima del pavimento 2.5 IRI (Índice de Rugosidad Internacional)

La Nación no podrá realizar inversiones en rehabilitación y construcción de carreteras nacionales, con especificaciones promedio inferiores a las descritas, salvo que por razones técnicas y de costos no sea posible alcanzar dichas especificaciones.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Transporte construirá bahías de estacionamiento sobre las zonas aledañas a las carreteras nacionales, las cuales contarán donde sea posible, con los servicios públicos básicos de acuerdo con los diseños técnicos. En las nuevas carreteras que acometan y en proximidades a centros urbanos, reservará franjas de terrenos que serán utilizadas para la recreación y prácticas deportivas de sus habitantes.

PARÁGRAFO 2. Será responsabilidad de las autoridades civiles departamentales y/o municipales, la protección y conservación de la propiedad pública correspondiente a la zona de terreno aledaña a las carreteras nacionales, adquiridas como reserva para el mantenimiento y ensanchamiento de la red vial.

PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Transporte reglamentará y actualizará con la periodicidad que estime conveniente las normas sobre diseños de carreteras y puentes.»

El manual geométrico de carreteras enuncia que el ancho de la berma "...depende de la categoría de la carretera, el tipo de terreno y la velocidad de diseño del tramo homogéneo" y suministra como parámetro a seguir la siguiente tabla¹⁰⁹:

CATEGORÍA DE LA CARRETERA	TIPO DE TERRENO	VELOCIDAD DE DISEÑO DEL TRAMO HOMOGÉNEO (V _{TR}), km/h									
		20	30	40	50	60	70	80	90	100	110
Primaria de dos calzadas ¹	Plano	-	-	-	-	-	-	2.5/1.0	2.5/1.0	2.5/1.0	2.5/1.0
	Ondulado	-	-	-	-	-	-	2.0/1.0	2.0/1.0	2.5/1.0	2.5/1.0
	Montañoso	-	-	-	-	-	1.8/0.5	1.8/0.5	1.8/0.5	2.0/1.0	-
	Escarpado	-	-	-	-	-	1.8/0.5	1.8/0.5	1.8/0.5	-	-
Primaria de una calzada	Plano	-	-	-	-	-	-	2.00	2.00	2.50	-
	Ondulado	-	-	-	-	-	1.80	2.00	2.00	2.50	-
	Montañoso	-	-	-	-	1.50	1.50	1.80	1.80	-	-
	Escarpado	-	-	-	-	1.50	1.50	1.80	-	-	-
Secundaria	Plano	-	-	-	-	1.00	1.50	1.80	-	-	-
	Ondulado	-	-	-	1.00	1.00	1.50	1.80	-	-	-
	Montañoso	-	-	0.50	0.50	1.00	1.00	-	-	-	-
	Escarpado	-	-	0.50	0.50	0.50	-	-	-	-	-
Terciaria ²	Plano	-	-	1.00	-	-	-	-	-	-	-
	Ondulado	-	0.50	1.00	-	-	-	-	-	-	-
	Montañoso	0.50	0.50	0.50	-	-	-	-	-	-	-
	Escarpado	0.50	0.50	0.50	-	-	-	-	-	-	-

¹ Berma derecha/Berma izquierda

² Berma cuneta

De conformidad con lo manifestado por la concesión, la vía al mar hace parte de la red nacional de carreteras, tratándose de una vía primaria de dos calzadas que hace parte del proyecto Corredor Vial Cartagena – Barranquilla y la Circunvalar de la Prosperidad de Barranquilla, a cuyo cargo se encuentra la Agencia Nacional de Infraestructura y la Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S¹¹⁰, encontrándose integrado el proyecto

¹⁰⁹ Manual geométrico de carreteras. Folio 153.

¹¹⁰ Manual geométrico de carreteras. Folio 5. Definición de carreteras primarias.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Demandante: Procuraduría General de la Nación.

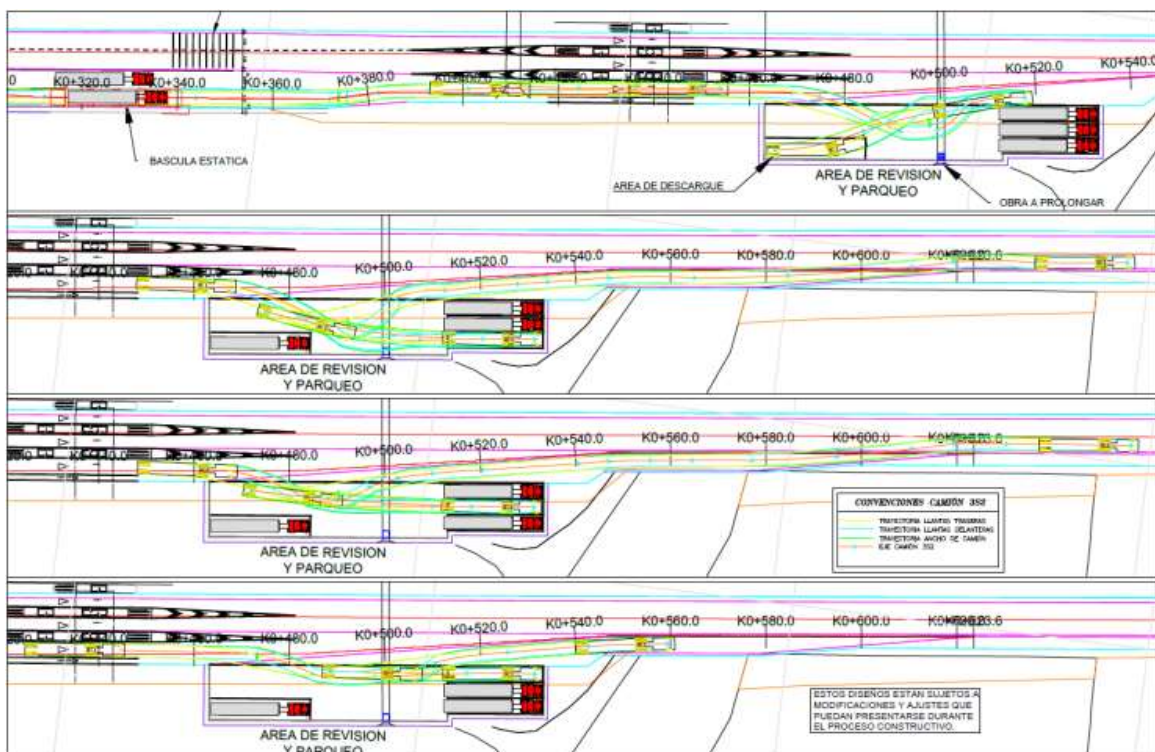
Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

por seis (6) unidades funcionales, así:



En este punto se permite la Sala destacar que el peaje Papiros y la báscula de pesaje adyacente se ubican en el tramo Puerto Colombia – Barranquilla, el cual hace parte de la unidad funcional No. 4 del proyecto, estructurado en la actualidad de la siguiente forma en el tramo correspondiente¹¹¹:



¹¹¹ Folio 48. Expediente digital en SAMAI. Índice 00095.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

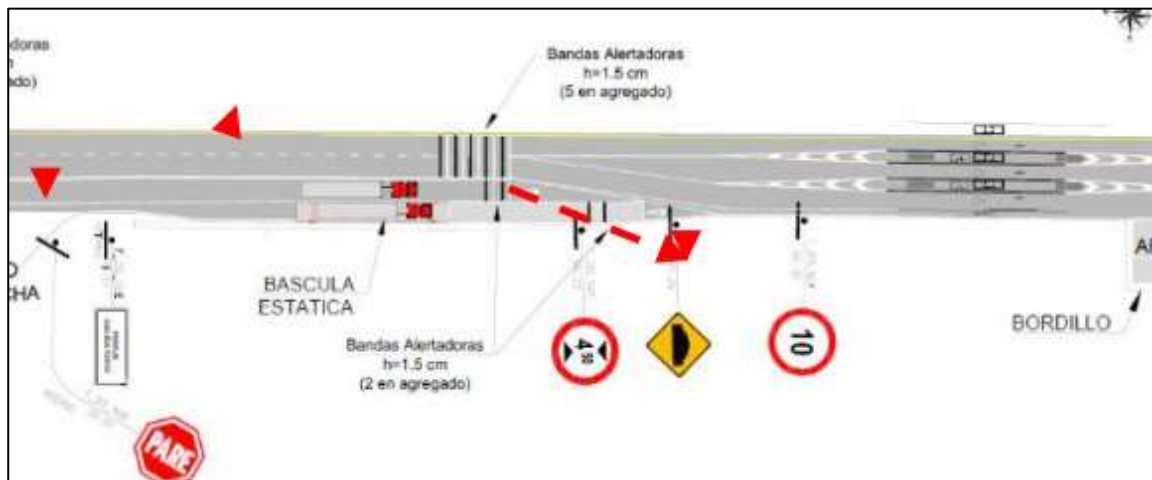


Ilustración del 19 de noviembre de 2019



Tal como se encontró acreditado en el proceso, y se demuestra con las anteriores gráficas e imágenes, el tramo del peaje Papiros y la báscula de pesaje adyacente, no cumple con las especificaciones técnicas a las que se refiere el manual geométrico de carreteras y la normatividad aplicable previamente citada, en torno a la anchura de la berma, necesaria para garantizar la seguridad de los actores viales que transitan con frecuencia sobre la calzada, entre otros incumplimientos técnicos resaltados en los hallazgos que diferentes entidades evidenciaron en informes allegados al plenario.

Es así como en el informe de «AUDITORÍA DE SEGURIDAD VIAL ESTADO ACTUAL PEAJE PAPIROS PR 103+000 A 104+000 DE LA UNIDAD FUNCIONAL 4», presentado por la firma interventora de la Asociación Público Privada No. 004 del 10 de septiembre de 2014 entre la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y la sociedad Concesión Costera

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W











Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Barranquilla Cartagena S.A.S., MAB Ingeniería de Valor¹¹², se presentó la siguiente tabla de resumen de hallazgos¹¹³:

AUDITORIA DE SEGURIDAD VIAL ESTADO ACTUAL PEAJE PAPIROS PR 103-000 A 104-000 DE LA UNIDAD FUNCIONAL 4									
Nº	Localización del hallazgo (código, nomenclatura / PR)	Código hallazgo	Tipo del hallazgo	Subtipo	Descripción del hallazgo	Sentido de la vía	Nivel de riesgo y subclasificación (el abticial)	Descripción del riesgo	Evidencia
1	PR 102+900	S-1 S-5	INFRAESTRUCTURA	DISPOSITIVOS DE SEÑALIZACION VIAL	Se observa la presencia de señalización vertical SP-30 (Velocidad Máxima Permitida), la cual carece de pictogramas en el pavimento que complementen esta señal. Se sugiere complementarla con el fin de proporcionar información clara sobre la correcta zonificación de velocidad hacia los usuarios.	Cartagena - Barranquilla	I	Meda	
2	PR 103+580	S-1 S-5	INFRAESTRUCTURA	DISPOSITIVOS DE SEÑALIZACION VIAL	Se evidencia señalización vertical SP-31 (Reducción de la calzada derecha sin embargo y teniendo en cuenta las condiciones geométricas del corredor se debe usar señalización SP-36 (Ensanchamiento de la calzada derecha) toda vez que de dos carriles se está ampliando a tres por la caseta de la zona de peaje por lo cual es necesario reemplazar esta señal acorde a lo recomendado.	Cartagena - Barranquilla	I	Meda	
3	PR 103+624	ZL-2	INFRAESTRUCTURA	COMPORTEAMIENTO	Se presentan entrecruzamientos sobre el acceso a la Cantera Munarriz lo cual genera que los vehículos que ingresan y salen omitan el paso por la bascula dinamica y generen su salida a través del separador por lo cual puede generar condiciones de inseguridad vial, se recomienda generar el cierre del mismo con el fin de mitigar esta condición.	Cartagena - Barranquilla	I	Meda	
4	PR 103+705	S-1 S-5	INFRAESTRUCTURA	DISPOSITIVOS DE SEÑALIZACION VIAL	Es necesario realizar mantenimientos a las bandas alertadoras implementadas a lo largo de la zona en estudio. Esto garantizará que cumplan adecuadamente su función de reducir la velocidad de acuerdo con la señalización vertical reglamentaria propuesta.	Cartagena - Barranquilla	I	Meda	
5	PR 103+900	S-1 S-5	INFRAESTRUCTURA	DISPOSITIVOS DE SEÑALIZACION VIAL	Es necesario instalar señalización vertical tipo Chevron en cada una de las isletas de la zona de peaje. Esto ayudará a reforzar y advertir a los usuarios sobre esta condición, especialmente durante la noche o en condiciones adversas.	Cartagena - Barranquilla	I	Meda	
6	PR 104+000	S-1 S-2	INFRAESTRUCTURA	DISPOSITIVOS DE SEÑALIZACION VIAL	Se evidencia material de arrastre lo cual genera un desgaste prematuro a la señalización horizontal, se recomienda generar las acciones correctivas con el fin de mitigar esta condición.	Oriente - Occidente	I	Meda	
7	PR 104+000	S-1 S-5	INFRAESTRUCTURA	DISPOSITIVOS DE SEÑALIZACION VIAL	Se evidencia señalización vertical Informativo SI-05 desplomada, se solicita generar las debidas actividades de mantenimiento con el fin de que la misma cumpla con la Normativa Vigente.	Oriente - Occidente	I	Meda	
8	PR 103+000 A 104+000	S-1 S-5	INFRAESTRUCTURA	DISPOSITIVOS DE SEÑALIZACION VIAL	Se recomienda reforzar con tachas reflectivas la totalidad de las marcas viales presentes a lo largo del corredor con el fin de que en jornadas nocturnas sean visibles para los usuarios.	Oriente - Occidente	I	Meda	
9	PR 103+600	S-1 S-5	INFRAESTRUCTURA	DISPOSITIVOS DE SEÑALIZACION VIAL	Se observa una apertura en el sardinel que separa el carril de la bascula dinamica del carril derecho de la Unidad Funcional 4, una condición que anteriormente no existía toda vez que este sardinel se encontraba cerrado, situación que recientemente cambio a raíz de la apertura realizada por los propietarios de la zona de cantera, adicional a esto es importante resaltar que, según lo reportado en la ASV 2023, los usuarios que ingresan y salen de esta cantera suelen evadir el carril de ingreso y salida de la bascula.	Oriente - Occidente	I	Meda	
10	PR 103+700	S-1 S-5	INFRAESTRUCTURA	DISPOSITIVOS DE SEÑALIZACION VIAL	En la salida de los carriles de la bascula dinamica y estática se han presenciado entrecruzamientos, principalmente entre biclusuarios y motociclistas, lo cual, de acuerdo a los históricos de accidentalidad, ha resultado en múltiples accidentes que involucran principalmente a biclusuarios, seguidos de motociclistas.	Oriente - Occidente	I	Meda	

La Agencia Nacional de Seguridad Vial¹¹⁴ por su parte, puso a disposición de la Procuradora Regional del Atlántico un informe de visita técnica por ellos realizada,

¹¹² Expediente digital en SAMAI. Índice 00002. Archivo digital "5AI despacho por_19InformedeAuditoria". Folios 60-66.

¹¹³ Anexo No. 23 del informe.

¹¹⁴ Expediente digital en SAMAI. Índice 00002. Carpeta digital "AI despacho por_MESASDETRABAJOPAPIRO(.zip)". Archivo digital "10. Informe Visita Técnica Agencia Nacional de Seguridad Vial."

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

allegado con el Oficio No. 20233000022331 del 20 de abril de 2023, poniendo en conocimiento de la Agencia Nacional de Infraestructura los hallazgos concernientes a la seguridad vial de la zona según las siguientes conclusiones:

«[...]

6. CONCLUSIONES

A continuación, se presentan las principales conclusiones según los hallazgos encontrados en el sector del peaje:

En el acceso a la zona de pesaje, se pierde la berma por la poca disponibilidad de espacio y se inicia el carril de acceso a la báscula sin una transición adecuada. El responsable de la vía analizará las medidas necesarias para la mejora de los carriles de salida, transiciones y bermas, con base en lo indicado en el Manual de Diseño Geométrico, así como lo relacionado con la señalización vial de transición (uso de señales preventivas, informativas, marcadores de obstáculos, canalizar los flujos y otros dispositivos para canalización del tránsito).

Los radios de giro limitan la operación segura de los vehículos que acceden a los predios mencionados. En la determinación de la medida de mejora, el responsable de la infraestructura analizará los radios de giro adecuados, según la composición vehicular, para el acceso a los predios, revisando si es posible que ingresen y salgan de manera segura directamente al carril de la báscula o si, por el contrario, estos radios de giro no permiten realizar dicha maniobra.

El responsable de la vía deberá analizar el diseño geométrico de la vía, frente las longitudes de los carriles de desaceleración y aceleración de ingreso y salida a la zona de pesaje, de tal manera que se evalúe el cumplimiento de los requisitos descritos en el Manual de Diseño Geométrico para estos carriles. En ese punto, el responsable evaluará cuales son las medidas correctivas para evitar el entrecruzamiento que se genera a la salida de la báscula, de tal manera que se prevengan siniestros viales principalmente con ciclistas y motociclistas.

Finalmente, aunque la zona de báscula todavía no está operando, el responsable de la vía deberá evaluar la pertinencia de complementar la señalización fija y el uso de ITS para dar cumplimiento a lo descrito en el Anexo 2 de las concesiones de cuarta generación donde se indica que "El área de las básculas debe contar con señalización especial para ordenamiento y seguridad de la Operación" [...]»

En este punto, destaca la Sala que la Agencia Nacional de Seguridad Vial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 1702 de 2013, tiene como objeto «...la planificación, articulación **y gestión de la seguridad vial del país**...»; aunado a lo anterior, el artículo 9º *ibidem*, adicionado por el artículo 177 de la Ley 2294 de 2023, en lo que refiere específicamente a las funciones de la entidad, señala como tal, la «...1. Prevención, planificación, articulación, formulación de políticas y gestión de siniestros en los modos de transporte terrestre (carretero, férreo) y fluvial. Principalmente, **promoverá acciones preventivas para disminuir la pérdida de vidas**. (...)»

Del anterior marco normativo, se decanta que es competencia de la Agencia Nacional de Seguridad Vial promover las medidas necesarias para minimizar la pérdida de vidas en las vías a cargo de la Nación, participando en la gestión de la seguridad vial en todo el territorio nacional, y en la adopción de las medidas necesarias para minimizar el riesgo inherente a la actividad de los distintos usuarios de la vía.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Ahora, el artículo 13 de la Ley 105 de 1993, impone al Estado el deber de mantener algunas especificaciones técnicas respecto de la red nacional de carreteras. Sobre el ancho de la berma, el literal b) ibidem prescribe que aquella debe tener por lo menos, un ancho de 1.8 metros¹¹⁵, especificación con la que no cumple el tramo de la vía donde se encuentra ubicada la caseta del peaje Papiros, de acuerdo con lo manifestado por la Sociedad de Ingenieros del Atlántico, corroborado por el informe de auditoría presentado por la firma interventora de la Asociación Público Privada No. 004 del 10 de septiembre de 2014 entre la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y la sociedad Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S., MAB Ingeniería de Valor.¹¹⁶

Lo anterior se corrobora al consultar el Manual de Diseño Geométrico de Carreteras, adoptado por el Ministerio de Transporte mediante Resolución No. 000744 de 4 de marzo de 2009¹¹⁷, siendo evidente que la berma en el sector adyacente al peaje Papiros y su báscula de pesaje no cumple con las especificaciones de ley.

Corolario de lo expuesto, es claro para esta Corporación que, en el acervo probatorio militan informes técnicos rendidos por la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), la Sociedad de Ingenieros del Atlántico y la interventoría (MAB Ingeniería de Valor), los cuales, en lo sustancial, convergen en que la infraestructura del sector del peaje Los Papiros y la báscula de pesaje no cumplen totalmente con los requisitos legales y técnicos exigibles, en especial lo relativo a la seguridad vial y diseño geométrico.

Esas conclusiones, no fueron desvirtuadas por el dictamen de parte aportado por el concesionario, el cual se concentró principalmente en aspectos de mantenimiento y operación, pero no abordó de manera suficiente las falencias estructurales de diseño y seguridad identificadas por los órganos técnicos independientes.

Así las cosas, le asiste razón a la Procuraduría General de la Nación cuando señala la existencia de unas condiciones en la infraestructura donde se encuentra ubicado el peaje Papiros, omitidas por la Agencia Nacional de Infraestructura, y que están a cargo de la sociedad Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S., en virtud de la ejecución de la Asociación Público Privada No. 004 del 10 de septiembre de 2014, siendo competencia de la Agencia Nacional de Seguridad Vial promover las medidas necesarias para minimizar la pérdida de vidas en las vías a cargo de la Nación, participando en la gestión de la seguridad vial en todo el territorio nacional, y en la adopción de las medidas necesarias para minimizar el riesgo inherente a la actividad de los distintos usuarios de la vía.

¹¹⁵ ARTÍCULO 13. ESPECIFICACIONES DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS. La red nacional de carreteras que se construya a partir de la vigencia de la presente Ley, tendrá como mínimo las siguientes especificaciones de diseño: (...) b.- Ancho de berma: 1.80 metros.

¹¹⁶ Expediente digital en SAMAI. Índice 00002. Archivo digital "5AI despacho por_19InformedeAuditoria". Folios 60-66.

¹¹⁷ Consultado a través de página web del Instituto Nacional de Vías – INVIAS. <https://www.invias.gov.co/publicaciones/4154/documentos-tecnicos/>

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

Por tal razón, la Sala estima que la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y la sociedad Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S., han vulnerado y siguen vulnerando los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, esto es, a «d) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público», «g) La seguridad y salubridad públicas», y «m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes», por cuanto: i) en el plenario obra prueba suficiente de que el diseño de vía en torno al peaje Papiros y la báscula de pesaje amenaza la seguridad vial de los usuarios de la infraestructura, debido a la interacción que se produce entre los usuarios que transitan por el carril derecho (vehículos pesados) y quienes hacen uso del carril de la báscula del pesaje o de la berma para transitar; y, ii) no puede dársele prevalencia al interés económico del concesionario por sobre el riesgo latente de accidentalidad en el sector del peaje Papiros y la báscula adyacente.

En virtud de lo expuesto, se les ordenará a las accionadas, Agencia Nacional de Infraestructura y Agencia Nacional de Seguridad Vial que, en el ámbito de sus competencias, supervisen y exijan el cumplimiento de las obligaciones contractuales de la sociedad demandada, Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S., adquiridas en virtud de la suscripción y ejecución de la Asociación Público Privada No. 004 del 10 de septiembre de 2014, con el fin de que ejecute todas aquellas acciones que permitan que la unidad funcional No. 4 del corredor vial Cartagena – Barranquilla, sobre cual se encuentra el peaje Papiros, cumpla con las especificaciones técnicas respecto de la red nacional de carreteras establecidas en la Ley 105 de 1993, conforme los hallazgos y recomendaciones establecidas en el dictamen pericial aportado por la demandante, suscrito por la Universidad del Atlántico¹¹⁸, el informe técnico elaborado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial¹¹⁹ y el informe de auditoría elaborado por la sociedad MAB Ingeniería de Valor¹²⁰, además de aquellas necesarias para tal fin.

Para tales efectos, tanto la Agencia Nacional de Infraestructura como la Concesión Costera deberán observar los parámetros establecidos en el artículo 13 de la ley 105 de 1993, así como el manual de diseño geométrico de carreteras adoptado por el Ministerio de Transporte mediante Resolución No. 000744 de 4 de marzo de 2009, de modo que la geometría en dicho tramo de la vía se ajuste con los parámetros técnicos allí establecidos.

Por otro lado, tanto la Agencia Nacional de Infraestructura como la Concesión Costera

¹¹⁸ Índice 00044 del expediente digital, consultable en el link respectivo en el aplicativo SAMAI.

¹¹⁹ Expediente digital en SAMAI. Índice 00002. Carpeta digital “Al despacho por_MESASDETRABAJOPAPIRO(.zip)”. Archivo digital “10. Informe Visita Técnica Agencia Nacional de Seguridad Vial.”

¹²⁰ Expediente digital en SAMAI. Índice 00002. Archivo digital “5AI despacho por_19InformedeAuditoria”. Folios 60-66.

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

deberán subsanar los hallazgos expuestos por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, de modo que se tomen las medidas desde el punto de vista técnico para que la transición entre el carril de la báscula, la berma y la calzada principal sea adecuada. De igual manera, deberán tomarse las medidas necesarias para la mejora de los carriles de salida, con base en lo indicado en el Manual de Diseño Geométrico, así como lo relacionado con la señalización vial de transición (uso de señales preventivas, informativas, marcadores de obstáculos, canalizar los flujos y otros dispositivos para canalización del tránsito).

En cuanto a los radios de giro que limitan la operación segura de los vehículos que acceden a los predios adyacentes al referido peaje y zona de bascula, estos deberán adecuarse según la composición vehicular, a efectos de que ingresen y salgan de manera segura directamente al carril de la báscula.

Deberá analizarse el diseño geométrico de la vía, frente las longitudes de los carriles de desaceleración y aceleración de ingreso y salida a la zona de pesaje, de tal manera que se cumpla con los requisitos descritos en el Manual de Diseño Geométrico para estos carriles. Se reitera, las medidas correctivas deben evitar el entrecruzamiento que se genera a la salida de la báscula, de tal manera que se prevengan siniestros viales principalmente con ciclistas y motociclistas.

Finalmente, el responsable de la vía deberá complementar la señalización fija y el uso de ITS para dar cumplimiento a lo descrito en el Anexo 2 de las concesiones de cuarta generación donde se indica que «El área de las básculas debe contar con señalización especial para ordenamiento y seguridad de la Operación». Para tales efectos y si aún no lo ha hecho, las accionadas deberán instalar la señalización correspondiente y adecuar la geometría del tramo a lo dispuesto en el manual geométrico de carreteras.

En caso de ser necesario para ajustar la carretera a los parámetros técnicos adecuados, la Agencia Nacional de Infraestructura y la Concesión Costera podrán disponer la reubicación de la infraestructura adyacente al peaje, así como el peaje mismo en caso de considerarlo pertinente para el cumplimiento del presente fallo.

Para el cumplimiento de lo anterior, se fija para la etapa de estudios, un término no superior a seis (6) meses, para la etapa preliminar, que va hasta la aprobación del proyecto, un término no superior a los tres (3) meses, y la etapa final de ejecución, que va hasta la entrega final del proyecto, no mayor a doce (12) meses.

4.13.- Costas.

El comportamiento procesal de las partes ha sido serio, no se vislumbra conducta impropia que amerite imponerlas. Análisis fundado en el art. art. 38 de la Ley 472 del mismo año y el art. 188 CPACA, de cuyo núcleo esencial esta Corporación infiere un

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

razonable marco de apreciación judicial.

V. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Oral – Sección B - del Tribunal Administrativo del Atlántico, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. – DECLARAR PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS**, el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, la sociedad **MAB INGENIERÍA DE VALOR** y el **CONSORCIO INTER CONCESIÓN VIAL BC**, de conformidad con la parte motiva de este proveído.

Segundo. – DECLARAR PROBADA de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del **DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO** y el **MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA**, conforme a lo expuesto en las consideraciones de este proveído.

Tercero. – DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de *«Inadecuada escogencia del medio de control»*, *«Inexistencia del hecho dañoso: las condiciones preexistentes de la caseta de peaje papiros y la estación de pesaje. Dicha infraestructura no fue construida por la Concesión Costera, sino que fue recibida de la ANI y entregada por el concesionario anterior»*, *«La inexistencia de una conducta antijurídica y/o dañosa atribuible a la concesión costera: ausencia de nexo de causalidad»*, *«inexistencia de un daño grave e inminente imputable a la concesión costera»*, *«Inexistencia de vulneración a los derechos colectivos invocados por la parte demandante»*, *«Improcedencia de la acción popular dada la ausencia de vulneración de un derecho o interés colectivo. La supuesta afectación de Derechos de la comunidad es de índole subjetiva y patrimonial»*, *«La responsabilidad de la comunidad en los hechos de inseguridad y vandalismo en la caseta del peaje Papiros y en los accidentes de tránsito ocurridos en las inmediaciones de la caseta del Peaje»*, *«Defecto absoluto en el deber legal relacionado con la carga probatoria por parte de la Procuraduría General de la Nación»*, *«Acceder a las pretensiones de la demanda significaría ocasionar un grave perjuicio al patrimonio público de la Concesión Costera, de la ANI y vulnerar el derecho colectivo a la moralidad administrativa»* y *«Excepción genérica»*, propuestas por la **CONCESIÓN COSTERA BARRANQUILLA – CARTAGENA S.A.S.**

Cuarto. – DECLÁRESE que los derechos colectivos relativos al **i)** goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; **ii)** la seguridad y la salubridad públicas; **iii)** el acceso de la infraestructura de servicios que garantice la seguridad pública; **iv)** la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes han sido vulnerados por las accionadas, Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia Nacional de Seguridad Vial, y Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S.; de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

Quinto. – ORDÉNASE a título de medidas remediales necesarias para la protección efectiva de los derechos colectivos amparados, a la Agencia Nacional de Infraestructura y Agencia Nacional de Seguridad Vial que, en el ámbito de sus competencias, supervisen y exijan el cumplimiento de las obligaciones contractuales de la sociedad demandada, Concesión Costera Barranquilla Cartagena S.A.S., adquiridas en virtud de la suscripción y ejecución de la Asociación Público Privada No. 004 del 10 de septiembre de 2014, con el fin de que ejecute todas aquellas acciones que permitan que la unidad funcional No. 4 del corredor vial Cartagena – Barranquilla, sobre la cual se encuentra el peaje Papiros, cumpla con las especificaciones técnicas respecto de la red nacional de carreteras establecidas en la Ley 105 de 1993, el Manual de Diseño Geométrico de Carreteras, adoptado por el Ministerio de Transporte mediante Resolución No. 000744 de 4 de marzo de 2009, y demás normas y manuales técnicos aplicables al *sub examine*, conforme los hallazgos y recomendaciones establecidas en el dictamen pericial aportado por la demandante, suscrito por la Universidad del Atlántico, el informe técnico elaborado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial y el informe de auditoría elaborado por la sociedad MAB Ingeniería de Valor, además de aquellas necesarias para tal fin, y ampliamente detalladas en el acápite «4.12.- Conclusiones» de la parte considerativa del presente proveído.

Para el cumplimiento de lo anterior, se fija para la etapa de estudios, un término no superior a seis (6) meses, para la etapa preliminar, que va hasta la aprobación del proyecto, un término no superior a los tres (3) meses, y la etapa final de ejecución, que va hasta la entrega final del proyecto, no mayor a doce (12) meses.

Sexto. – De conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, **ORDENAR** la conformación de comité de verificación de cumplimiento de fallo, el cual estará integrado por: i) el magistrado sustanciador, ii) el alcalde del municipio de Puerto Colombia – Atlántico, iii) un representante de la Agencia Nacional de Infraestructura, y de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, nombrado por el representante legal de dichas entidades, iv) por la Procuraduría General de la Nación en cabeza del Agente del Ministerio Público delegado ante el Despacho del magistrado sustanciador, v) por un funcionario técnico acreditado en representación de la Gobernación del Departamento del Atlántico, vi) el Personero del municipio de Puerto Colombia – Atlántico, vii) la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, viii) un representante de la Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario), ix) un representante del Comité «No más peaje», x) un representante de la Sociedad de Ingenieros del Atlántico, y, xi) un

Expediente No.: 08-001-23-33-000-2024-00263-00-W

Acción: Acción Popular.

Accionante: Procuraduría General de la Nación.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Instituto Nacional de Vías – INVIAS – Agencia Nacional de Seguridad Vial – Departamento del Atlántico – Municipio de Puerto Colombia – Concesión Costera Barranquilla – Cartagena S.A.S. (Concesionario) – MAB Ingeniería de Valor, Consorcio Inter Concesión Vial BC.

Decisión: Se accede parcialmente a las pretensiones de la presente acción, amparándose los derechos colectivos contenidos en los literales d), g) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, entre otras ordenaciones.

representante de la Universidad del Atlántico, quienes además deberán actuar como comité operativo en aras de vigilar por el cumplimiento de cada una de las órdenes aquí establecidas en el corto, mediano y largo plazo.

Octavo. – NIÉGUENSE las demás pretensiones de la demanda.

Noveno. – NOTIFÍQUESE esta providencia personalmente a la parte actora, y a las entidades accionadas, así como al procurador judicial delegado para ante este Tribunal.

Décimo. – Sin costas en esta instancia.

Undécimo. – En firme esta decisión, líbrense las demás comunicaciones de rigor a los representantes legales de las entidades y dependencias estatales concernidas por las órdenes de fondo impartidas; igualmente, a la Defensoría del Pueblo, que se ocupará de la inserción en el registro público previsto en el art. 80 de la Ley 472 de 1998. Para ello, remítase copia auténtica y completa de este pronunciamiento, con constancia de ejecutoria.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se hace constar que la presente sentencia fue estudiada y aprobada por la sala en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

OSCAR WILCHES DONADO
(Con Firma Electrónica)

JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO¹²¹
(Con firma electrónica)

ANGEL HERNANDEZ CANO
(Con Firma Electrónica)

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sala de Decisión Oral – Sección “B” del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

¹²¹ La Sala Plena del Consejo de Estado, en sesión virtual celebrada el 17 de febrero de 2026, encargó al Magistrado Jorge Eliecer Fandiño Gallo de las funciones del despacho 002 del Tribunal Administrativo del Atlántico, a partir del 22 de febrero de 2026.