

Honorables Consejeros
CONSEJO DE ESTADO (REPARTO)
E.S.D.

Referencia: Acción de Tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable con solicitud de medida cautelar.
Accionante: Instituto Nacional de Vías – INVIAS.
Accionado: Tribunal Administrativo del Atlántico – Sala de Decisión Oral “C”.

Honorables Consejeros,

FERNANDO RAMÍREZ LAGUADO, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.757.60 de Bogotá, abogado en ejercicio con tarjeta profesional No. 167.553 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado judicial del **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS** (en adelante, **INVIAS**), establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, adscrito al Ministerio de Transporte, conforme al poder que me fue conferido por **JESÚS DAVID PEREA MURILLO**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.020.410.154, en su calidad de Subdirector de Defensa Jurídica del **INVIAS**, nombrado mediante Resolución No. 1673 del 16 de mayo de 2024 y Acta de Posesión No. 000056 del 17 de mayo de 2024, acudo a su Despacho para formular, en ejercicio del artículo 86 de la Constitución Política, **ACCIÓN DE TUTELA** contra la **SALA DE DECISIÓN ORAL “C” DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO**, por la violación del derecho fundamental al debido proceso de mi representada, con ocasión de la expedición, el 29 de mayo de 2025, del Auto por medio del cual se decretó medida cautelar en el proceso de acción popular identificado con el Radicado No. **08-001-23-33-000-2025-00065-00**, notificada el 03 de junio del mismo año.

I. HECHOS

PRIMERO: El **INVIAS** mediante Resolución No. 1729 del 26 de mayo de 2023¹, aplicó el cobro de la **CONTRIBUCIÓN NACIONAL DE VALORIZACIÓN (CNV)** en el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de La Prosperidad², en virtud de lo resuelto mediante el Acuerdo No. 02 del 19 de mayo de 2023, proferido por el Consejo Directivo del **INVIAS**, por medio del cual se autorizó la aplicación de la **CNV** del Sector Transporte en el proyecto en mención, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4.1.1.1.2, en concordancia con los artículos 4.1.1.3.1. y 4.1.1.3.5 del Decreto No. 1625 de 2016.

¹ Adicionada y modificada mediante Resolución No. 2615 del 27 de junio de 2024.

² El Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad, corresponde a un Proyecto de Infraestructura de Transporte del modo carretero, ubicado en los departamentos de Bolívar y Atlántico, entre las ciudades de Cartagena y Barranquilla. Proyecto vial a su vez compuesto por dos contratos, uno de asociación público privada de iniciativa pública a cargo de la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA**, esto es, el Contrato No. 004 de 2014 suscrito con **CONCESIÓN COSTERA CARTAGENA BARRANQUILA S.A.S.**, y un contrato de obra pública a cargo del **INVIAS**.

SEGUNDO: En la referida Resolución No. 1729 de 2023, con sujeción a lo previsto en el párrafo único del artículo 4.1.1.3.6 del Decreto 1625 de 2016, adicionado por el decreto 1255 de 2022 y el artículo 250 de la Ley 1819 de 2016, se fijó un término de tres (03) años contados a partir de la aplicación de la **CNV** para su distribución y liquidación, el cual vence el 26 de mayo de 2026.

TERCERO: Mediante Resolución No. 3856 del 26 de agosto de 2024, el **INVIAS** realizó la distribución del cobro de la **CNV** del Sector Transporte para el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad, en cuyo artículo décimo cuarto se dispuso que, una vez proferido dicho acto administrativo, se daría inicio al plan de divulgación y socialización con el fin de informar a los propietarios/poseedores de predios localizados en la zona de influencia sobre las particularidades del proyecto.

CUARTO: En desarrollo del plan de divulgación y socialización del proyecto de valorización el **INVIAS** realizó convocatorias a la ciudadanía, los gremios y las asociaciones comunales, ubicados dentro de la zona de influencia e implementó herramientas de información y divulgación con el fin de mantener informada a la comunidad sobre los aspectos del proyecto. Particularmente, se agendaron reuniones entre el 2 y el 19 de septiembre de 2024 en los municipios de Piojó, Juan de Acosta, Tubará, Puerto Colombia, Galapa, Soledad, Malambo y Santa Catalina. En los meses de octubre y noviembre de 2024 se adelantaron sesiones de socialización en territorio con las comunidades de los municipios de Barranquilla, Cartagena, Santa Catalina, Puerto Colombia y Juan de Acosta. Adicionalmente, entre el 7 y el 16 de diciembre de 2024 se realizaron jornadas de socialización en territorio bajo un esquema de entrega de plegables, puerta a puerta, en los diez (10) municipios de la zona de influencia del proyecto.

QUINTO: En el marco del proceso de aplicación, distribución y socialización de la Contribución Nacional de Valorización del proyecto Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad, el señor **CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA** en ejercicio del medio de control de Protección a los Derechos e Intereses Colectivos (Acción Popular), formuló demanda en contra del **INVIAS** y el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, por la alegada vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, que cursa en el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO – SALA DE DECISIÓN ORAL “C”** bajo el expediente No. 08-001-23-33-000-2025-00065-00.

SEXTO: En la demanda popular, el actor solicitó como pretensión principal, la suspensión del proceso de cobro de la **CNV** para el Proyecto de Infraestructura Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad.

SÉPTIMO: Adicionalmente, en la demanda popular el actor solicitó el **decreto de medida cautelar** consistente en la cesación de la actuación tendiente a dar cumplimiento a la Resolución 1729 de 2023.

OCTAVO: Mediante providencia del 19 de marzo de 2025, la **SALA DE DECISIÓN ORAL “C”** del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO** admitió la demanda popular, ordenando a su vez la vinculación de los Distritos de Barranquilla y Cartagena, así como, los municipios de Soledad, Malambo, Galapa, Juan de Acosta, Tubará, Piojó y Santa Catalina.

NOVENO: Mediante providencia del 15 de mayo de 2025, la **SALA DE DECISIÓN ORAL “C”** del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO**, resolvió vincular al trámite de la demanda de acción popular, a los Departamentos del Atlántico y Bolívar y al municipio de Puerto Colombia, que al igual que los demás entes territoriales tienen interés directo en el resultado de la acción popular.

DÉCIMO: El 02 de abril de 2024, el Ministerio Público coadyuvó la solicitud de medida cautelar, bajo la consideración de que *“el actor cumplió con el estándar argumentativo y probatorio exigido para la adopción de medidas cautelares en acciones populares”* y por ende se había dado cumplimiento a los requisitos exigidos en el CPACA para el efecto.

DÉCIMO PRIMERO: Luego de surtirse el traslado y oposición de dicha medida cautelar por los sujetos procesales, entre ellos el **INVIAS** y el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** como entidades accionadas, así como, contestada la Demanda Popular por dichas Entidades y las demás vinculadas; la Corporación accionada en providencia del 29 de mayo de 2025 decretó medida cautelar consistente en *“CESAR el proceso de cobro de la CNV, en el marco del proyecto de infraestructura vial Cartagena–Barranquilla–Circunvalar de la Prosperidad”* y ordenar la socialización del cobro de la CNV bajo el procedimiento dispuesto en los numerales 1.2.1 a 1.2.5 de la providencia.

DÉCIMO SEGUNDO: Contra dicha providencia del 29 de mayo de 2025, notificada el 03 de junio del presente año, el **INVIAS**, el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** y el **MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA**, presentaron recurso de reposición y en subsidio apelación.

DÉCIMO TERCERO: El 9 de junio de 2025, el **INVIAS** presentó escrito de **RECUSACIÓN** contra del Magistrado Ponente, con fundamento en la causal prevista en el numeral 1º del artículo 141 del Código General del Proceso, dada la relación e interés directo del Magistrado Ponente del proceso de acción popular en el resultado del proceso, en consideración a la relación de propiedad que este ostenta en dos predios que se ubican dentro de la Zona de Influencia del Proyecto Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. REQUISITOS GENERALES DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, es el instrumento de protección de los derechos fundamentales previstos en la Constitución Política *“cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de autoridades públicas o de particulares”*.

La acción de tutela, desde su origen, ha cobijado las amenazas o vulneraciones de derechos fundamentales que tengan fuente en providencias judiciales, tal como lo dejó claro la Corte Constitucional desde la Sentencia C-543 de 1992, oportunidad en la que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 11, 12 y 41 del Decreto 2591 de 1991, y en la que si bien precisó que la acción de tutela no constituía un recurso o instancia adicional que

permitiera reabrir discusiones propias del juez natural, sí señaló la posibilidad de revisar los fallos judiciales cuando *“las sentencias constituyen actuaciones arbitrarias y caprichosas de los jueces, por fuera de los cauces legales y por lo tanto equivalentes a ‘vías de hecho judiciales’”*³.

De esta forma, la Corte Constitucional ha desarrollado una sólida doctrina sobre la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, basada en un equilibrio entre los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial -de una parte-, y supremacía de la Constitución y efectividad de los derechos constitucionales -de otra-. Ese equilibrio, en palabras de la Corte: *“se logra defendiendo la firmeza de las decisiones judiciales mediante requisitos formales y argumentativos mínimos, destinados a eliminar discusiones propias de los procesos ordinarios en el marco de la tutela, pero manteniendo, a la vez, la procedencia de la acción siempre que se verifique una amenaza o violación de derechos fundamentales por parte de una autoridad judicial”*⁴.

En ese orden de ideas, en la sentencia C-590 de 2005, la Corte estableció las siguientes condiciones genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales:

*“(i) que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional⁵; (ii) que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; (iii) que la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) que, en caso de tratarse de una irregularidad procesal, ésta tenga incidencia directa en la decisión que presuntamente amenaza o desconoce derechos fundamentales; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que la haya alegada en el proceso judicial respectivo, si ello era posible; (vi) que el fallo impugnado no sea de tutela”*⁶.

Asimismo, en reciente providencia (SU-214 de 2022), la Corte Constitucional clasificó y enumeró los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial de la siguiente manera:

*“Los requisitos de procedencia son: **1) legitimación por activa y por pasiva (...); 2) relevancia constitucional:** el juez de tutela sólo puede resolver controversias de orden constitucional con el objeto de procurar la materialización de derechos fundamentales (...) **3) subsidiariedad:** el demandante debió agotar todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial, excepto cuando el recurso de amparo se presente como mecanismo transitorio de protección de derechos fundamentales; **4) inmediatez:** la solicitud de protección de derechos fundamentales debe presentarse en un plazo razonable; **5) irregularidad procesal decisiva:** si lo que se discute es la ocurrencia de una irregularidad procesal, aquella debe ser determinante en la vulneración de derechos fundamentales; **6) identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho:** el accionante*

³ Ver, al respecto, entre otras, las sentencias T-079 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-158 de 2003, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-231 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴ Corte Constitucional, SU-432 de 2015.

⁵ Ver sentencias T-173 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-590 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-432 de 2015.

debe enunciar los hechos presuntamente vulneradores y los derechos conculcados”.
(Negritas fuera del texto original).

Conforme a la línea jurisprudencial señalada, en el presente caso se verifica el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en los siguientes términos:

1.1. Legitimación por activa y por pasiva

Sobre este punto, ha indicado la Corte Constitucional que el accionante y, consecuentemente el juez de tutela deberá identificar *“por una parte, la titularidad de los derechos fundamentales de la persona que acude a la acción de tutela”*⁷ y por otra, *“la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues es quien está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredita la misma en el proceso”*⁸.

Pues bien, en el presente caso es claro que al **INVIAS** le asiste legitimación en la causa por activa para acudir en sede de tutela a la reclamación de la protección de su derecho fundamental al debido proceso, toda vez que se trata del extremo demandado dentro de la acción popular en la que se profirió el auto por medio del cual se decretó la medida cautelar, fuente de la violación del derecho fundamental cuya tutela se pretende, y, particularmente, por ser el destinatario de las órdenes emitidas por el juez popular en detrimento de sus garantías constitucionales.

Por su parte, la **SALA DE DECISIÓN ORAL “C” del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO** se encuentra legitimada por pasiva al tratarse del despacho judicial que profirió la providencia objeto de tutela, siendo la fuente de vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se solicita.

1.2. Subsidiariedad – Acción de Tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

Ha sostenido la jurisprudencia constitucional que, para encontrarse este requisito debidamente acreditado, el demandante debe agotar todos los *“medios de defensa judicial”*⁹. De ahí que, se reitera, la acción de tutela sea un mecanismo de defensa judicial *“subsidiario y residual”*, lo que significa que *“sólo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable”*¹⁰. Bajo esta perspectiva, determinó la Corte Constitucional en reciente providencia que:

“la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los

⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-214 de 2022.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-278 de 2018.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-439 de 2017.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-022 de 2017.

*mecanismos dispuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten*¹¹.

En este sentido, en providencia T-511 de 2020, la Corte Constitucional señaló que, por regla general, la acción de tutela contra autos interlocutorios como lo serían entre otros, aquellos que decretan una medida cautelar en un proceso; deviene como excepcional, en virtud de la existencia de una decisión judicial que, en principio no se encuentra en firme y, en segundo término, por la existencia de otros medios judiciales para controvertir la decisión, así como, la virtualidad de que la providencia interlocutoria, al caso, el auto que decreta una medida cautelar, pueda ser revocada en cualquier momento del proceso especialmente en la sentencia que para dicha finalidad se profiera.

De esta forma, en la referida providencia, la jurisprudencia constitucional determinó que en virtud de otros precedentes¹², la acción de tutela contra autos interlocutorios procede excepcionalmente en los siguientes eventos:

“i) cuando ‘se evidencie una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las partes que no puede ser reprochada mediante otros medios de defensa judicial’; ii) si ‘a pesar de que existen otros medios, éstos no resultan idóneos para proteger los derechos afectados o amenazados’; o iii) si ‘la protección constitucional es urgente para evitar un perjuicio irremediable’”. (Negritas fuera del texto).

De esta forma, para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales interlocutorias, *“el juez debe verificar el cumplimiento de ‘los requisitos generales de procedencia y presentarse al menos una de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales que han sido fijados por esta Corte*¹³*”*.

Aunado a lo anterior, ha sostenido la Corte que, para determinar la procedencia de la acción de tutela contra este tipo de autos, resulta *“necesario que el juez constitucional indague si se han agotado la totalidad de los mecanismos ordinarios estatuidos dentro del proceso”*¹⁴. Esto, habida consideración de que *“el trámite judicial no ha concluido aún y, [por lo tanto], el accionante cuenta con la posibilidad de ejercer su derecho de defensa al interior del mismo”*¹⁵.

En el presente caso, se satisface el requisito de subsidiariedad, toda vez que si bien el **INVIAS** presentó oportunamente recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra el auto del 29 de mayo de 2025 que adoptó las medidas cautelares objeto de la presente tutela, lo cierto es que aquellos se encuentran pendientes de decisión, siendo que por el efecto en que se conceden no resultan instrumentos idóneos y eficaces para la protección constitucional deprecada, máxime por la situación de perjuicio irremediable a la que se expone el **INVIAS** de no otorgarse el amparo solicitado.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-424 de 2012.

¹² Corte Constitucional. Sentencia de Unificación Jurisprudencial No. 695 de 2015 y Sentencia T-343 de 2012.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia de Unificación Jurisprudencial No. 695 de 2015.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-1274 de 2005.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-1274 de 2005.

En efecto, la insuficiencia e ineficacia de los recursos interpuestos para la salvaguarda del derecho al debido proceso del accionante, deriva de la circunstancia de que, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 472 de 1998 y lo consignado en el artículo 243 y siguientes del CPACA, el efecto en que se concede y resuelve el recurso de reposición y apelación contra la providencia que decreta una medida cautelar en el marco de acciones populares, es el devolutivo, por lo que, en ausencia del amparo en sede de tutela, el **INVIAS** se verá irremediabilmente abocado a dar cumplimiento a las órdenes emitidas en la providencia del 29 de mayo de 2025, de suerte que la posterior revocatoria que se obtenga al desatar los recursos formulados será inane.

Así, al margen de que en abstracto los recursos contra las medidas cautelares estén previstos para permitir el ejercicio del derecho al debido proceso mediante la impugnación de tales decisiones, en el caso concreto tal garantía resulta nugatoria en atención a que, por el efecto devolutivo de los recursos, al momento en que se resuelvan, ya se habrá tenido que dar cumplimiento a la medida cautelar, habiéndose, entonces consolidado un perjuicio grave e irremediable para la entidad accionante, por lo que el único medio de defensa judicial idóneo a su alcance es la presente acción de tutela que se promueve.

El perjuicio irremediable que se invoca con ocasión de la medida cautelar decretada que, salvo intervención del juez de tutela, debe ser cumplida de forma impostergable, se refiere, de un lado, a los graves efectos que acarrea sobre la fuerza ejecutoria de la Resolución de Aplicación de la CNV así como sobre la eficacia jurídica de la CNV y, de otra parte, a los cuantiosos recursos que se deberían destinar para cumplir con la medida cautelar, en detrimento de los proyectos de inversión a los que podrían dirigirse en ausencia de la medida que se cuestiona.

En relación con lo primero, esto es la pérdida de fuerza ejecutoria y de eficacia jurídica de la CNV, se tiene que en cumplimiento de las normas legales y reglamentarias aplicables, en la Resolución No. 1729 del 26 de mayo de 2023, de aplicación de la CNV, se estableció en su artículo 5º que el término para la distribución y liquidación individual de dicho gravamen sería de 3 años, por lo que resulta evidente que con la práctica de la medida cautelar impuesta por el Tribunal Administrativo del Atlántico, el acto administrativo de aplicación de la **CNV** perdería su fuerza ejecutoria el próximo 26 de mayo de 2026, fecha para la cual resulta altamente probable que no se hayan resuelto los recursos interpuestos y para la cual, con seguridad, no se habrá culminado el proceso de liquidación individual por cuenta del trámite de socialización creado por el Tribunal accionado en el Auto que decretó la medida cautelar.

Sobre esto último, ha de recordarse que el procedimiento fijado en la medida cautelar decretada por el Tribunal accionado, según se señala en el numeral 1.2 de la parte resolutive de la respectiva providencia, consta de una etapa de convocatoria por el término de dos (2) meses, seguida de la realización de las audiencias públicas en un plazo de tres (3) meses, para luego surtir una etapa de réplica, alegación y observación por parte de cualquier interesado en un lapso de dos (2) meses, para finalmente surtir la elaboración de un informe final, en un plazo de dos (2) meses, lo cual suma un plazo de nueve (9) meses a los que necesariamente hay que agregar una etapa previa, no regulada expresamente en el Auto pero ineludible para poder ejecutar el proceso de socialización ordenado, que corresponde a una fase de alistamiento en la que se gestionen los recursos necesarios y se adelanten las contrataciones pertinentes para poder cumplir con la logística,

desplazamientos, publicaciones y demás actividades necesarias para la socialización, período que se estima en cerca de dos (2) meses, con lo que, el cumplimiento del Auto implica en total, once (11) meses estimados para su agotamiento, lo que claramente implica que, al momento de haberse agotado el trámite ordenado, habría vencido el plazo máximo previsto para la distribución y liquidación individual de la CNV.

Adicionalmente, en caso de tener que acatar de forma imperativa e impostergable la medida cautelar adoptada por el Tribunal, se consolidaría igualmente un perjuicio irremediable no solo para el **INVIAS** sino para la comunidad en general beneficiaria de los recursos provenientes de la **CNV**, derivado de la circunstancia de que el agotamiento del cronograma fijado por el Tribunal accionado tan solo habilitaría la continuación del proceso de liquidación individual del gravamen en el año 2026, época en la que seguramente se habrán presentado modificaciones en los avalúos de los inmuebles y variaciones en distintas variables económicas que sirvieron de base para definir los criterios de aplicación y distribución de la **CNV**, cuyo ajuste demandaría mayores costos y tiempos en detrimento del interés general involucrado en la ejecución de los recursos de valorización.

En efecto, en relación con este aspecto es necesario tener en consideración que los predios que se encuentran contenidos en el área de influencia del “*Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad.*”, dada la potencialidad de la zona, ubicación estratégica e interés constructivo que representa, generan una alta densificación, transformación de usos y rotación inmobiliaria, lo que replica en variaciones en los valores del suelo, por lo que, en caso de postergarse el proceso de liquidación individual de la CNV, se presentarían importantes modificaciones que implicarían la necesidad de adelantar comités técnicos de validación y recálculo tarifario, lo cual aparejaría sobrecostos y mayores tiempos de ejecución.

Respecto de lo segundo, es decir, los recursos que debe destinar el **INVIAS** para dar cumplimiento a una medida cautelar lesiva del derecho al debido proceso, debe destacarse que, para poder dar cumplimiento al procedimiento creado por el Tribunal Administrativo del Atlántico en la providencia del 29 de mayo de 2025, se requiere la disposición de recursos técnicos, humanos y financieros para el alistamiento logístico y la coordinación interinstitucional que permita su ejecución.

En este sentido, el **INVIAS** ha realizado una estimación de costos por etapa, que incluye logística de convocatorias, personal operativo y técnico en campo por parte del operador logístico, logística en territorio por cada audiencia pública, plataforma de *streaming* y soporte audiovisual, producción y distribución de materiales impresos y digitales, registro, sistematización y respuesta a observaciones, el cual asciende a un valor estimado de mil seiscientos sesenta y seis millones seiscientos sesenta y cuatro mil setenta y cuatro pesos, discriminado de la siguiente forma:

Costos	Valor
Logística de audiencias	\$ 1.393.833.448
Difusión de la convocatoria	\$ 152.000.000
Personal INVIAS	\$ 120.830.626
Total	\$ 1.666.664.074

Nótese, entonces que en ausencia de la protección que se solicita en sede de tutela, el **INVIAS** debería incurrir en gastos exorbitantes, que no se encuentran presupuestados y que van en detrimento de planes de inversión previstos para otros proyectos, lo que sin duda corresponde a un perjuicio irremediable cuya consumación puede evitarse con la intervención oportuna del juez constitucional.

En síntesis, ha de insistirse al juez constitucional que, pese a que el ordenamiento jurídico prevé medios ordinarios de defensa judicial frente a la adopción de medidas cautelares, como son los recursos de reposición y apelación que, justamente, han sido promovidos por el **INVIAS**, no puede perderse de vista no solo que aquellos se tramitan en el efecto devolutivo, lo cual implica la obligatoriedad inmediata de la medida cautelar decretada, sino que su resolución no es célere e inmediata sino que tardará varios meses debido a la congestión de la administración de justicia.

Los anteriores elementos indudablemente conducen a concluir que, en el caso concreto, los recursos ordinarios no son eficaces porque al momento de resolverse, incluso de ser favorables al accionante, ya se habrán comprometido los más de mil seiscientos millones de pesos a su cumplimiento y se habrá agotado casi en su totalidad el procedimiento indicado por el Tribunal accionado, lo que consecuentemente implicará la postergación de la liquidación individual de la CNV y amenazará con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto de aplicación del referido gravamen.

Por tanto, el único medio de defensa judicial idóneo y eficaz al alcance del **INVIAS** es la presente acción de tutela en la que, en un término célere podrá analizarse y resolverse la solicitud de protección del derecho fundamental al debido proceso.

1.3. Inmediatez

La Corte Constitucional ha establecido que, dado el carácter inmediato de la protección que se deriva del ejercicio de la acción de tutela, resulta razonable, para efectos de su procedencia, exigir que sea promovida dentro de un término tal que permita que la intervención del Estado sea eficaz, en atención al hecho que la dilación en el ejercicio de la misma torna nugatorio el amparo.

Sobre el particular la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente:

“el requisito de inmediatez no equivale al establecimiento de un plazo o término de caducidad para la acción de tutela, hipótesis incompatible con el texto del artículo 86 de la Constitución Política. Lo que el principio recoge es la necesidad de que el tiempo transcurrido entre la presunta violación de los derechos del actor y la presentación de la acción pueda considerarse razonable, tomando en cuenta la complejidad del trámite y la diligencia del actor; y que no resulte desproporcionado frente a los principios de cosa juzgada, estabilidad jurídica y los intereses de terceros, que puedan verse afectados por la intervención del juez constitucional”¹⁶.

Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que no es posible definir de forma inflexible un plazo para computar el requisito de inmediatez y que el mismo Consejo de Estado ha precisado que no puede hablarse de un término de caducidad de esta acción constitucional, lo cierto es que la jurisprudencia de unificación¹⁷ del máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha señalado que, por regla general, el término razonable para formular acciones de tutela contra providencias judiciales es de seis (6) meses, plazo que se satisface en el presente caso.

En efecto, la providencia proferida por la Sala de Decisión Oral “C” del Tribunal Administrativo del Atlántico y que se erige en fuente de vulneración de los derechos fundamentales cuya tutela se pretende, fue notificada al **INVIAS** de forma electrónica el **03 de junio de 2025**, de manera que la presente acción de tutela se presenta en un plazo menor a 15 días desde la notificación de la providencia constitutiva de la violación del derecho al debido proceso.

1.4. Relevancia constitucional

Sobre este requisito, la jurisprudencia constitucional ha determinado que *“el juez de tutela sólo puede resolver controversias de orden constitucional con el objeto de procurar la materialización de derechos fundamentales, de modo que, no puede inmiscuirse en controversias de naturaleza legal o de contenido económico”¹⁸.*

Al respecto, se ha señalado que la tutela contra providencias judiciales es un juicio de validez y no un juicio de corrección del fallo cuestionado¹⁹. Ello implica que la acción de tutela no tiene el propósito, ni debe ser utilizada como una instancia adicional para discutir los asuntos de índole probatorio o fáctico, de manera que solo en los casos en los que persiste una clara arbitrariedad judicial, se encuentra justificado el uso de la tutela contra la respectiva providencia judicial²⁰.

En consecuencia, el requisito de relevancia constitucional exige, en términos de la Corte Constitucional, que:

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia de Unificación Jurisprudencial No. 432 de 2015. (SU-432/2015).

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de Unificación jurisprudencial del 05 de agosto de 2014. Expediente No. 11001-03-15-000-2012-02201-01.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia de Unificación Jurisprudencial No. 214 de 2022 (SU-214/2022).

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-016 de 2019.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia de Unificación Jurisprudencial No. 128 de 2021. (SU-128/2021).

“en cada caso concreto, el juez deba verificar que la acción de tutela no esté siendo utilizada como una instancia adicional a las previstas por las vías judiciales ordinarias, y que justifique ‘razonablemente la existencia de una restricción desproporcionada a un derecho fundamental’, puesto que no resulta suficiente ‘la mera adecuación del caso a un lenguaje que exponga una relación con derechos fundamentales’²¹. Así pues, no es suficiente que la parte demandante alegue la violación del derecho fundamental al debido proceso para entender acreditado el requisito general de procedencia de relevancia constitucional”²².

En ese orden de ideas, la tutela en contra de un auto o una sentencia exige valorar si la decisión se fundamentó en una actuación ostensiblemente arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial y violatoria de las garantías básicas del derecho al debido proceso. Sólo así, en consecuencia, se garantiza la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales como de los de las demás jurisdicciones.

En el caso concreto, se discute la violación al derecho fundamental al debido proceso del **INVIAS** con ocasión de la decisión adoptada por la Sala de Decisión Oral “C” del Tribunal Administrativo del Atlántico, que incurriendo en una serie de defectos judiciales, ordenó la suspensión de todo el procedimiento adelantado por el **INVIAS** frente al cobro y recaudo de la **CNV** para el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena-Barranquilla-Circunvalar de la Prosperidad.

Así, el debate que se propone es de relevancia constitucional en la medida en que trasciende la sola discusión sobre la supuesta trasgresión del derecho colectivo a la moralidad administrativa, que deberá ser dilucidada por el juez popular, para instalarse en el estudio de la garantía constitucional del debido proceso de los sujetos procesales en relación con la adopción de medidas cautelares que, so pretexto de la protección de un derecho colectivo, no pueden desconocer la correcta valoración fáctica y sustantiva de los elementos de juicio relevantes y, particularmente, no pueden desatender el principio de legalidad al que se someten los jueces.

1.5. Irregularidad procesal decisiva

Sobre el particular, ha sostenido la Corte Constitucional en la Sentencia SU-214 de 2022 que *“si lo que se discute es la ocurrencia de una irregularidad procesal, aquella debe ser determinante en la vulneración de derechos fundamentales”*.

En ese sentido, la Corporación en cita ha indicado de forma reiterada que en los casos en que se alegue una irregularidad procesal, ésta debe tener un efecto decisivo o determinante en la decisión que se reprocha y de la cual emerge la violación de los derechos fundamentales del accionante. Pues bien, en el presente caso los defectos que se alegan en relación con la providencia proferida en el marco de la acción popular son de tal magnitud y relevancia que su ocurrencia es claramente constitutiva de la trasgresión a los derechos fundamentales que se invocan.

²¹ Nota original de la Sentencia de Unificación Jurisprudencial No. 214 de 2022 (SU-214/2022) No. 143: “Corte Constitucional. Sentencia SU-573 de 2019”.

²² Corte Constitucional. Sentencia de Unificación Jurisprudencial No. 214 de 2022. (SU-214/2022).

En efecto, la falta absoluta de motivación suficiente y verídica sobre la decisión adoptada en el proveído del 29 de mayo de 2025 y la improcedencia de las órdenes emitidas bajo una interpretación extensiva, difusa y sin ningún respaldo normativo, a lo que se suman los defectos fácticos y sustantivos materializados por la indebida valoración del material probatorio y por el otorgamiento de un alcance indebido a la norma que consagra las etapas propias del proceso de **CNV**; son defectos judiciales trascendentes que configuraron la transgresión de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción del **INVIAS**.

1.6. Identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho

Los hechos vulneradores del derecho fundamental al debido proceso, defensa y contradicción obran discriminados en el acápite de hechos de la presente acción de tutela, los cuales deben ser analizados con los cargos de tutela específicos que acreditan la forma en que la autoridad judicial accionada trasgredió los derechos fundamentales del **INVIAS**.

1.7. La providencia atacada no se origina en un proceso de tutela y no versa contra decisiones de control abstracto de constitucionalidad y decisiones del Consejo de Estado que resuelvan acciones de constitucionalidad por inconstitucionalidad

La Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela no procede contra las decisiones judiciales que resuelven demandas de la misma naturaleza, por cuanto los debates sobre la protección de derechos fundamentales no pueden prolongarse indefinidamente en el tiempo. Asimismo, indicó de forma reciente en la Sentencia SU-014 de 2024 que la tutela no procederá contra providencias proferidas en el marco de la acción de inconstitucionalidad y de nulidad por inconstitucionalidad proferidas por el Consejo de Estado, dada la competencia y carácter de cierre que otorgó la propia Constitución a dicho órgano en los referidos medios de control.

En el presente caso, los cuestionamientos se dirigen contra una providencia proferida en el marco de un proceso de acción popular, de manera que se satisfacen estos requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

2. CAUSALES ESPECÍFICAS QUE CONFIGURAN LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL INVIAS

En el presente acápite se expondrán y sustentarán los defectos judiciales en que incurrió el Tribunal Administrativo del Atlántico al proferir la providencia por la cual decretó la medida cautelar del 29 de mayo de 2025, dentro del trámite de la acción popular bajo el radicado No. 08-001-23-33-000-2025-00065-00, que resulta violatoria del derecho fundamental al debido proceso del **INVIAS**, comoquiera que en desconocimiento de la exigencia de motivación y análisis que implica la administración de justicia, se ordenó a título de medida provisional, la suspensión del proceso adelantado por dicha entidad en el marco de la **CNV** para el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad. Lo anterior bajo una exigencia de socialización cuyo respaldo normativo es inexistente y, adicionalmente, en desconocimiento del procedimiento de socialización que, bajo la luz del ordenamiento jurídico aplicable, fue adelantado correctamente por el **INVIAS**.

2.1. Defecto sustantivo por interpretación y aplicación errónea de disposiciones normativas sobre el proceso de socialización de la Contribución Nacional de Valorización

La Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005, señaló que *“Existe un defecto sustantivo en la decisión judicial cuando la **actuación controvertida desconoce una ley adaptable al caso o se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable, ya sea porque (i) la norma perdió vigencia por cualquiera de las razones de ley, (ii) es inconstitucional, (iii) o porque el contenido de la disposición no tiene conexidad material con los presupuestos del caso. O cuando se produce (iv) un grave error en la interpretación de la norma**, el cual puede darse por desconocimiento de sentencias con efectos erga omnes o cuando la decisión judicial se apoya en una interpretación contraria a la Constitución”*²³. (Negritas y subrayas fuera del texto original).

Este defecto se configura en la providencia proferida por la Sala de Decisión Oral “C” del Tribunal Administrativo del Atlántico, por cuanto el Tribunal en el proveído en mención, realizó una interpretación extensiva que escapa de los límites propios del ordenamiento jurídico aplicable a la Contribución Nacional de Valorización. Muestra de lo anterior es que, en la parte resolutive del Auto del 29 de mayo de 2025, el Tribunal creó el procedimiento que en su concepto debía seguir el **INVIAS** para garantizar así, en su entendimiento, los principios de publicidad, legalidad, transparencia, buena fe y responsabilidad pública en el marco de la CNV.

La creación de un proceso participativo para la socialización de la Contribución Nacional de Valorización constituye de entrada un defecto sustantivo, toda vez que el juez popular, por esa vía, desconoció la naturaleza jurídica que el Decreto 1625 de 2015 le otorgó a tal proceso, en la medida que, expresamente, en su artículo 4.1.1.4.2 señaló que a través del plan de divulgación y socialización debería “informarse” a los ciudadanos sobre los elementos del referido gravamen, de suerte que se trata de una socialización de carácter informativo y no participativo como erradamente consideró el Tribunal, entendimiento del cual derivó la creación de un procedimiento por fuera de los cauces regulatorios de la Ley 1819 de 2016 y sus decretos reglamentarios.

En este sentido, debe ponerse de presente que el proceso de divulgación y socialización adelantado por el **INVIAS**, se realizó conforme lo establecido en la Ley 1819 de 2016 y el Decreto No. 1255 de 2022 (modificadorio del Decreto No. 1625 de 2016). Así, es relevante insistir que el artículo 4.1.1.4.2 del mencionado Decreto No. 1255 de 2022, establece la obligación de elaborar el plan de divulgación y socialización, lo cual se realizó como parte de las obligaciones del sujeto activo, orientado a informar a la comunidad los aspectos clave del proyecto y de la **CNV** en toda la zona de influencia como lo señala el artículo 4.1.1.4.3 de la mencionada norma.

Al respecto, el Decreto No. 1255 de 2022, expresamente señala sobre el proceso de divulgación y socialización de la **CNV**, lo siguiente:

“ARTÍCULO 4.1.1.4.2. Plan de divulgación y socialización. El Instituto Nacional de Vías - INVIAS, deberá estructurar y llevar a cabo un plan de

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-464 de 2011.

divulgación y socialización a través del cual se informe de manera oportuna y adecuada a los ciudadanos, por medio de los diferentes canales idóneos, sobre la existencia del proyecto de valorización, su alcance, las formas de pago, los canales tecnológicos para cumplir de manera ágil con el pago de la obligación y de manera pormenorizada el proyecto sobre el que se aplica la contribución nacional de valorización -CNV del sector transporte, señalando sus virtudes y el beneficio que genera para la población en la zona de influencia.

ARTÍCULO 4.1.1.4.3. Publicidad de la información. *Las entidades responsables de los proyectos de infraestructura seleccionados para la aplicación del cobro de la contribución nacional de valorización -CNV del sector transporte, deberán implementar en un plazo no mayor a un (1) año contado a partir de la expedición del presente decreto, una herramienta de información que permita a la ciudadanía y al Instituto Nacional de Vías -INVIAS, consultar la información actualizada sobre las obras o proyectos de infraestructura objeto de cobro de la contribución nacional de valorización -CNV del sector transporte”.*

De esta forma, contrario a lo argumentado por el Tribunal accionado, si bien el artículo 32 de la Ley 489 de 1998 establece el principio de participación ciudadana en la función administrativa, incluyendo las audiencias públicas como uno de los mecanismos para su materialización; dicha norma no resulta aplicable a los procedimientos de la **CNV** ni tiene el alcance de modificar o sustituir lo establecido en la legislación especial de valorización.

Así, el defecto sustantivo en que incurre el Tribunal se configura, de un lado, por la circunstancia de haber considerado, con base en una errónea interpretación normativa, que existía algún tipo de amenaza al derecho colectivo a la moralidad administrativa con ocasión de no haber aplicado un procedimiento de socialización participativo, desconociendo que el ordenamiento jurídico no prevé que esa sea la naturaleza y alcance del subproceso de socialización de la **CNV** y aplicando normas impertinentes como es el caso del referido artículo 32 de la Ley 489 de 1998 que resulta ajeno a la regulación amplia y exhaustiva que existe frente a la referida contribución.

En esa misma línea, el Tribunal incurre en defecto sustantivo al decidir ya no aplicar las normas que el ordenamiento jurídico prevé en materia de contribución nacional de valorización sino crear nuevas disposiciones que, por vía judicial, incorpora al régimen legal aplicable a la **CNV**, consistentes precisamente en un trámite de audiencia pública con indicación, además, de unos plazos perentorios que no han sido fijados por la ley sino que resultan de la autoría subjetiva del Tribunal, a los que con ocasión del fallo y no con fuente legal debe sujetarse el **INVIAS** para los efectos de la contribución de valorización.

Resulta, entonces, constitutivo de defecto sustantivo que el juez popular, con base en la aplicación de disposiciones inexistentes en el ordenamiento jurídico haya concluido el supuesto incumplimiento del deber de socialización, precisamente bajo la errada consideración de que el plan de divulgación y socialización implementado por el **INVIAS** es insuficiente y no garantiza plenamente la participación de la comunidad, desconociendo que en realidad se siguieron los lineamientos de la ley y el reglamento aplicable que, en ningún caso prevé ni exige el adelantamiento de las audiencias públicas que ahora introduce el Tribunal accionado a la legislación vigente.

En esa medida, cobra preocupación que por vía del decreto de medidas cautelares, el juez popular entre a reglamentar un conjunto de disposiciones normativas que no han sido objetadas en su constitucionalidad o legalidad, de manera que no era ese el escenario institucional para ampliar el espectro de la regulación de la **CNV** y crear procesos y etapas adicionales, con miras a garantizar de forma “efectiva” la comunicación entre la administración pública y las comunidades.

2.2. Defecto fáctico por desconocimiento del proceso de socialización de la Contribución Nacional de Valorización adelantado por el INVIAS

En providencia de Unificación Jurisprudencial²⁴, la Corte Constitucional precisó que el defecto fáctico *“surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión”*²⁵; por ello, para que se demuestre la ocurrencia de este vicio, es necesario que *“el error en el juicio valorativo de la prueba debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión”*²⁶.

Adicionalmente, la Corporación en cita reconoció, respecto del defecto fáctico, la existencia de una (i) dimensión positiva que se configura cuando el funcionario judicial aprecia y da valor a elementos materiales probatorios indebidamente recaudados o, efectúa una valoración por *“completo equivocada”*²⁷, y de una (ii) dimensión negativa que se presenta cuando el juez niega el decreto o la práctica de pruebas, las valora de manera arbitraria, irracional o caprichosa u omite la valoración de elementos materiales²⁸.

De esta forma, la Corte Constitucional ha precisado que la intervención del juez de tutela ante una posible valoración defectuosa del material probatorio se permite cuando el error, tal como se indicó anteriormente, es ostensible, flagrante, manifiesto y es determinante en la decisión adoptada, *“pues es este el único evento que desborda el marco de autonomía de los jueces para formarse libremente su convencimiento”*²⁹. En este supuesto, la configuración del defecto requiere que la providencia judicial se adopte sin *“respaldo probatorio o que haya dejado de valorar una prueba que resultaba determinante para la solución del problema jurídico sometido a su consideración”*³⁰.

En observancia de las citas precedentes, la providencia proferida por la Sala de Decisión Oral “C” del Tribunal Administrativo del Atlántico, incurrió en defecto fáctico al valorar indebidamente las pruebas allegadas al expediente de la acción popular que acreditaban con claridad el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la implementación del plan de divulgación y socialización de la **CNV** en el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad, pues no

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia de Unificación Jurisprudencial No. SU-048 de 2022.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-442 de 1994. Providencia que estableció que el defecto fáctico se presenta ante errores en el juicio valorativo ostensibles, flagrantes y manifiestos que inciden en la decisión. Tal interpretación fue acogida, entre otras, por las sentencias T-086 de 2007, T-355 de 2008 y T-146 de 2010.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-442 de 1994.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia de Unificación Jurisprudencial No. SU-048 de 2022.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencias T-327 de 2011, SU424 de 2012, T-160 de 2013, T-809 de 2014, T-459 de 2017 y T-006 de 2018.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia de Unificación Jurisprudencial No. SU-048 de 2022.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-261 de 2013.

valoró el material probatorio que se presentó a dicha Corporación, con el que se daba cuenta del cumplimiento del estándar de socialización informativa que determina el Decreto No. 1255 de 2022 (modificatorio del Decreto No. 1625 de 2016, reglamentario de la Ley 1816 de 2016, regulatoria de la Contribución Nacional de Valorización).

En efecto, en el marco de la contestación de la acción popular se acreditó que el procedimiento de socialización realizado por el **INVIAS** cumplió con los estándares fijados por la normatividad aplicable a la **CNV** ya citada, esto es el artículo 4.1.1.4.2 del Decreto No. 1255 de 2022, que dispone la generación de espacios informativos, mediante convocatoria a la ciudadanía para que tengan conocimiento sobre los principales elementos del proyecto de **CNV**.

De esta forma, la socialización y la estrategia de divulgación sobre la **CNV** realizada por el **INVIAS**, cumplió las exigencias y estándares determinados por la normatividad aplicable, entre ellos, la señalada en el artículo 4.1.1.4.2 del Decreto 1255 de 2022. Así, se han llevado a cabo múltiples acciones de socialización y divulgación, orientadas a garantizar el acceso efectivo a la información por parte de la comunidad ubicada en la zona de influencia del proyecto, dando a conocer el qué, quién, cómo, cuándo, dónde y por qué se realiza la **CNV** y a quienes aplica, todo esto con posterioridad a la emisión del acto administrativo de distribución y previo a la notificación del acto administrativo de liquidación individual.

Aunado a lo anterior, en virtud de los mecanismos y parámetros de socialización que exige la normatividad aplicable a la **CNV** (artículo 4.1.1.4.2. del Decreto 1255 de 2022), dichas socializaciones se llevaron a cabo en los diferentes escenarios dispuestos, otorgando información clara y oportuna a la comunidad en cada una de las etapas para el seguimiento y cierre del proyecto; de las cuales su evidencia obra publicada en la página web del **INVIAS** <https://valorizacion.invias.gov.co/fechas.php>; sobre el cual, existió ausencia de motivación y análisis por parte del Tribunal en el proveído del 29 de mayo objeto de cuestionamiento en sede de tutela.

De igual manera se implementaron las herramientas de información y divulgación necesarias en el proceso de socialización a través de las cuales se ha informado a la ciudadanía de manera constante y a través de diferentes canales, sobre la existencia del proyecto, la formas de pago, los canales tecnológicos para cumplir de manera fácil con el pago de la obligación, el monto a recaudar por concepto de la **CNV** y de manera puntual, el “*Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad*”, señalando sus virtudes y el beneficio que este genera para la población ubicada dentro de la zona de influencia directa.

En efecto, según se puso de presente al Tribunal accionado, el **INVIAS** desarrolló las estrategias de Diálogo Ciudadano y Comunicación estratégica, herramientas de información y divulgación necesaria para aclarar a la comunidad los aspectos de la **CNV** y otros necesarios, realizando estrategias de difusión, capacitaciones, socializaciones, articulación interinstitucional, ferias de servicios, protocolos de atención al ciudadano y de socialización, así como, de control político y territorial, tal como da cuenta la documental aportada en la contestación a la demanda por parte del **INVIAS**.

Asimismo, se procedió a informar de manera accesible, oportuna y comprensible la existencia del proyecto de valorización: “*Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena –*

*Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad”, resaltando a la comunidad la importancia de cumplir con el aporte de Contribución Nacional de Valorización para el país, incluyendo las respuestas a los interrogantes del “qué, cómo, cuándo, por qué, para qué y quiénes deben contribuir al **Contribución Nacional de Valorización**”.*

De igual forma se procedió a la articulación interinstitucional con Alcaldías Municipales, Organizaciones Sociales y Ministerio Público; que a continuación se discriminan:

- Piojó: 2 de septiembre de 2024
- Juan de Acosta: 2 de septiembre de 2024
- Tubará: 3 de septiembre de 2024
- Puerto Colombia: 3 de septiembre de 2024
- Galapa: 4 de septiembre de 2024
- Soledad: 4 de septiembre de 2024
- Malambo: 5 de septiembre de 2024
- Santa Catalina: 19 de septiembre de 2024

Por su parte, en territorio, se efectuó la socialización con Alcaldías Municipales y Gobernaciones en la ciudad de Barranquilla el día 2 de octubre de 2024, y, tratándose de las comunidades en territorio, se efectuaron igualmente las siguientes socializaciones:

- Cartagena - Santa Catalina: 30 de octubre de 2024.
- Barranquilla - 31 de octubre de 2024.
- Puerto Colombia - 7 de noviembre de 2024.
- Juan de Acosta y Píojó - 8 de noviembre de 2024.

Así mismo del 7 al 16 de diciembre de 2024, puerta a puerta, en los 10 municipios de la Zona de Influencia del proyecto se entregaron más de 17.530 plegables, así:

- Barranquilla: 5.000 plegables
- Cartagena: 4.000 plegables
- Santa Catalina: 230 plegables (100% de los contribuyentes)
- Juan de Acosta: 1.000 plegables
- Píojo: 300 plegables (100% de los contribuyentes)
- Tubará: 1.000 plegables
- Puerto Colombia: 2.000 plegables
- Galapa: 1.000 plegables
- Malambo: 1.000 plegables

A su vez, para el desarrollo de la estrategia de socialización de la **CNV**, el **INVIAS** contrató un operador logístico, que garantizara la ejecución eficiente del proceso de socialización, cuyo objeto fue *“Divulgar, comunicar y socializar los mensajes y acciones de los programas y proyectos del Instituto Nacional de Vías - Invías, a través de la prestación de servicios de apoyo logístico y btl”*, con actividades de impresión y entrega de material impreso (plegables, pendones, volantes), convocatorias y logística de reuniones territoriales, registro audiovisual de eventos, apoyo en visitas puerta a puerta.

Con todo lo anterior, se evidencia que se desarrollaron actividades de divulgación y socialización por diferentes medios locales de prensa, radio y digitales, página web institucional, perifoneo, redes sociales, afiches y volanteo, se desplegó información en los territorios sobre los aspectos técnicos y financieros de la **CNV**, socialización que contó con participación de la comunidad. De ahí que, siempre el **INVIAS** contó con un canal abierto de atención al ciudadano por medio de la página web, y como acto adicional de apoyo a la divulgación, posterior al proceso de socialización, se hizo entrega en predios de volantes con la información de la **CNV**; sin que se observe exigencia alguna de la realización de una audiencia pública, como condición para surtir el subproceso de socialización, ya discutida y controvertida previamente.

En este sentido, no es conforme al ordenamiento jurídico que para el Tribunal, la socialización realizada por el **INVIAS** no haya sido suficiente bajo un estándar de exigencia no aplicable y menos, porque no se realizó en “*audiencia pública*”; pues como bien lo reconoce el propio Tribunal, y ya se ha dicho, la regulación normativa y reglamentaria sobre la **CNV** no determina que la única forma de garantizar una socialización eficiente y efectiva, sea mediante audiencia pública, pues lo que se exige y en consecuencia, fue realizado por el **INVIAS**, es precisamente la socialización informativa de la **CNV** y del Proyecto de Infraestructura, convocando a la ciudadanía, gremios y asociaciones ubicados en la zona de influencia, cómo, según la documental arrojada al expediente, se cumplió.

2.3. Defecto procedimental absoluto por insuficiente motivación en la providencia del 29 de mayo de 2025

En relación con el defecto procedimental absoluto, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente en la Sentencia SU-014 de 2024:

“El defecto procedimental absoluto encuentra fundamento en los artículos 29 y 228 de la Constitución Política, y se presenta cuando el juez ha actuado completamente al margen del procedimiento establecido, es decir, cuando se aparta abierta e injustificadamente de la normatividad procesal que es aplicable al caso concreto”.

En este sentido, una de las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, y que incluso se constituye a su vez como uno de los principios y garantías procesales y adicionalmente como una obligación de los operadores judiciales; es la motivación de las decisiones que para dicha finalidad adopten en el marco de un proceso judicial.

De esta forma, en cuanto a las medidas cautelares en el marco de procesos de acción popular, debe ponerse de presente que en términos del artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el juez popular puede adoptar medidas provisionales antes del fallo, cuando quiera que **“cuenta con elementos de juicio suficientes para fundamentar la convicción que está frente a una amenaza o una afectación tal del derecho que aguardar hasta el fallo supondría asumir el riesgo de configuración de un daño o afectación irreversible a los intereses litigados (periculum in mora) y a una reclamación con la seriedad y visos de legitimidad suficientes para respaldar una decisión anticipada (fumus boni iuris)”**³¹. (Negritas y subrayas fuera del texto).

³¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 19 de mayo de 2016. Expediente No. 73001-23-31-000-2011-00611-01 (AP)A.

En ese sentido, el artículo 25 de la Ley 472, establece que el juez de oficio o a petición de parte, podrá decretar, **debidamente motivadas**, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiera causado³².

Sobre el particular, en diferentes providencias el Consejo de Estado en estudios de recursos de apelación contra autos que han decretado medidas cautelares en procesos de acción popular; ha determinado que la adopción de estas medidas dentro de la finalidad anotada³³, está sujeta al cumplimiento y acreditación dentro del proceso, de como mínimo los siguientes requisitos que deben ser observados por el juez popular y justificados (motivados) en la providencia que para dicha finalidad se profiera:

“a) en primer lugar, a que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó;

b) en segundo lugar, que la decisión del juez al decretar la medida cautelar este plenamente motivada; y

c) en tercer lugar, para adoptar esa decisión, el juez debe tener en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida”³⁴.

En este sentido, para la jurisprudencia contenciosa administrativa, dichos requisitos se constituyen como límites al ejercicio de las facultades del juez popular, que apuntan “a precaver la arbitrariedad judicial, asegurando la legalidad, proporcionalidad y congruencia de la medida, como a amparar el equilibrio procesal”³⁵ que, en virtud de la garantía del debido proceso, defensa y contradicción, debe presidir en la toma de una decisión anterior a la sentencia que pondrá final a la causa.

Aunado a lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 229 del CPACA, que determina que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos (acciones populares) se regirán por lo dispuesto en el Capítulo XI ibidem; se tiene que ambas disposiciones normativas (Ley 472 de 1998 y Ley 1437 de 2011 – CPACA), regulan lo relacionado con las medidas cautelares al interior de acciones populares, las cuales no entran en conflicto, ni se debe preferir una sobre otra, sino que, en virtud del entendimiento jurisprudencial que se les ha otorgado, “*deben ser interpretadas*

³² Incluso se encuentra facultado, tratándose de una amenaza a derecho colectivo causado por omisión atribuida a autoridad o particular, a ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, otorgando así un término perentorio.

³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 18 de julio de 2007. Expediente No. 08001-23-31-000-2005-03595-01 (AP).

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 02 de mayo de 2013. Expediente No. 68001-23-31-000-2012-00104-01 (AP).

³⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 19 de mayo de 2016. Expediente No. 73001-23-31-000-2011-00611-01 (AP)A.

*armónicamente*³⁶ e incluso, colegirse como un “conjunto de disposiciones normativas aplicables”³⁷ que no riñen entre sí.

Por lo cual, a los requisitos y exigencias de la Ley 472 de 1998 y su interpretación otorgada por la jurisprudencia contenciosa administrativa, se deben acompasar las exigencias que para las medidas cautelares se encuentran reguladas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), como así lo ha recordado la Sección Primera del Consejo de Estado³⁸:

“En consecuencia, en este aspecto se precisó que se debe entender que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 y del CPACA, respectivamente.

Adicionalmente, en dicha oportunidad también se advirtió que las demás disposiciones del CPACA no ponen en riesgo las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que era viable dar entera aplicación a las demás disposiciones del Capítulo XI del CPACA”.

En este sentido, las medidas cautelares en las acciones populares, además de servir como mecanismos idóneos para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiera causado, deben cumplir con los siguientes requisitos para su decreto:

- i) Las medidas cautelares a decretar deben ser necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229 del CPACA);
- ii) Las medidas cautelares deben tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (inciso o del artículo 230 del CPACA);
- iii) En los eventos de suspensión de procedimientos y/o actuaciones administrativas, el juez podrá decretar dichas medidas provisionales siempre que no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción (numeral 2º del artículo 230 del CPACA);
- iv) Es necesario y obligatorio que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (numeral 1º del artículo 231 del CPACA);
- v) Es necesario y obligatorio que el demandante haya demostrado, siquiera sumariamente, la titularidad del derecho o derechos (numeral 2º del artículo 231 del CPACA);
- vi) Es necesario y obligatorio que el demandante haya presentado las pruebas y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso al interés público negar la medida cautelar que concederla (numeral 3º del artículo 231 del CPACA);

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 13 de julio de 2017. Expediente No. 2014-00223.

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2018. Expediente No. AP 85001-23-33-000-2017-00230-01.

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2018. Expediente No. AP 85001-23-33-000-2017-00230-01.

- vii) Finalmente, es obligatorio que se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Contrario a dichos postulados, la providencia del 29 de mayo de 2025 no contuvo una motivación suficiente sobre el cumplimiento y acreditación de los mencionados requisitos y en ese sentido, no existió una motivación por el juez popular más allá de lo que el Concepto del Ministerio Público en fecha del 02 de abril de 2025, refirió y aportó al proceso. Es decir, por un lado, el juez popular se limitó a replicar y adoptar lo que para el Ministerio Público era procedente a título de medida cautelar y por otro, existió ausencia de motivación suficiente para ordenar la suspensión del proceso de cobro de la **CNV** bajo los postulados que sobre el particular ha determinado la jurisprudencia del Consejo de Estado para el decreto de medidas cautelares.

Sobre el particular, debe ponerse de presente que la Sección Primera del Consejo en estudios de recurso de apelación desatados contra autos que decretaron medidas cautelares en el marco de acciones populares, determinó como necesario evaluar la motivación expuesta por el juez popular, a fin de superar el “test” de acreditación de los requisitos exigibles para el decreto y práctica de medidas provisionales. Lo anterior, con el objetivo de estudiar si en determinado caso, las medidas cautelares cumplieron o no los requisitos para su decreto, determinados en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y las exigencias del CPACA sobre la materia, con las interpretaciones que sobre el particular ha otorgado la jurisprudencia contenciosa administrativa:

“En virtud de lo anterior resulta procedente: (i) examinar que se cuente con un mínimo de evidencias que acrediten de manera objetiva y razonable que se está ante el peligro de daño grave e irreversible de un determinado ecosistema o recurso; (ii) valorar si la medida adoptada es proporcional para impedir que dicha afectación se concrete; y (iii) evaluar la motivación expuesta con el fin de corroborar que en ella se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada y que tales razones sean válidas.

Para la Sala la eventual verificación de estos requisitos evidenciaría el cumplimiento de los requisitos que debe reunir toda medida cautelar legítimamente decretada”³⁹. (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Finalmente, para el Consejo de Estado la motivación de las providencias que decretan medidas cautelares es determinante como garantía del debido proceso:

“En segundo lugar, la decisión del juez al momento de decretar la medida debe estar plenamente motivada. La motivación constituye una garantía procesal fundamental que permite el control de legalidad de la actuación judicial y asegura el respeto al debido proceso (...)”⁴⁰.

³⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 19 de mayo de 2016. Expediente No. 73001-23-31-000-2011-00611-01 (AP)A.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 31 de julio de 2023. Expediente No. 2021-01747.

“(…) La adopción de una medida cautelar exige, por tanto, una relación necesaria entre la pretensión procesal y la medida solicitada, en tanto esta última cumple una función instrumental dentro del proceso, subordinada a la decisión de fondo que se profiera en la sentencia. Por su parte, el artículo 26 de la Ley 472 de 1998 dispone que las medidas cautelares deben ser decretadas mediante auto, el cual admite los recursos de reposición y apelación en el efecto devolutivo”⁴¹.

Contrario a los postulados antes anotados sobre los requisitos de las medidas cautelares, el Tribunal Administrativo del Atlántico, decretó la medida cautelar sin realizar un estudio de las exigencias que demanda el decreto de medidas provisionales en el marco de procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De hecho, al revisar el contenido del Auto que decreta la medida cautelar se advierte que en él se reproducen las consideraciones del Ministerio Público y, sin más justificación, se procede a adoptar la medida provisional de suspensión del cobro de la valorización, incurriendo, en consecuencia, en una pretermisión absoluta del deber de motivación de las providencias judiciales.

En efecto, el Tribunal accionado tan solo basó la medida adoptada en la supuesta desatención del deber de socialización de la CNV en términos que no exige el ordenamiento jurídico vigente sino que fueron creados *ex novo* por el juez popular. Por esa vía, el Tribunal dejó de valorar el requisito relativo a la necesidad de que la demanda estuviera razonablemente fundada en derecho y, más grave aún, pretermitió el juicio de ponderación de intereses para contrastar la supuesta afectación del derecho colectivo a la moralidad administrativa y la clara lesión del interés público por la suspensión del proceso de cobro de un gravamen de creación legal, aplicado de forma correcta por el **INVIAS** cuyo recaudo se tiene previsto para el beneficio de la comunidad a través de la inversión en proyectos de infraestructura de transporte.

III. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

De acuerdo con el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991, el juez constitucional puede adoptar cualquier medida de conservación encaminada a la protección del derecho fundamental amenazado o vulnerado y, particularmente, tiene la facultad de suspender la aplicación del acto concreto que lo amenace o lo vulnere, en los casos en que lo considere necesario y urgente.

Estas medidas provisionales, según lo ha expresado la Corte Constitucional, buscan “evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en una violación del mismo o, habiéndose constatado la existencia de una violación, que ésta se torne más gravosa”⁴².

En ese sentido, es importante recordar que para que proceda el decreto de las medidas cautelares provisionales, la jurisprudencia constitucional (Auto No. 259 de 2021) ha fijado el cumplimiento de los siguientes requisitos:

⁴¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 19 de mayo de 2023. Expediente No. 2010-02940.

⁴² Corte Constitucional. Auto No. 166 de 2006.

“constatar que el derecho o interés público que se busque proteger transitoriamente tenga vocación de veracidad (fumus boni iuris), pero además, que su protección resulte impostergable ante la gravedad e inminencia del perjuicio irremediable que se cierne (periculum in mora). Luego de esto, el juez debe verificar que la medida adoptada no comporte resultados o efectos desproporcionados para quien resulte afectado por la decisión”.

En el presente caso, se encuentra suficientemente demostrada la trasgresión del derecho constitucional fundamental al debido proceso del **INVIAS**, con ocasión de los defectos fáctico, sustantivo y procedimental en que incurrió el Tribunal Administrativo del Atlántico – Sala de Decisión Oral “C”, al proferir y decretar en auto del 29 de mayo de 2025, la medida cautelar de suspensión del procedimiento adelantado por esta Entidad, para la aplicación y cobro de la Contribución Nacional de Valorización en el Proyecto de Infraestructura “Cartagena-Barranquilla-Circunvalar de la Prosperidad”.

Lo anterior en consideración a que, conforme a lo anotado previamente, el Tribunal desconoció que el proceso de socialización se realizó con sujeción a la normativa aplicable a la **CNV**, esto es el Decreto No. 1255 de 2022 con sus respectivas modificaciones, para lo cual se aportaron las pruebas pertinentes que, sin embargo, fueron pretermitidas, lo cual configura un claro **defectivo fáctico**.

Asimismo, incurriendo en un **defecto sustantivo**, el Tribunal consideró que la socialización realizada por el **INVIAS** se realizó, en detrimento de los principios de publicidad y moralidad administrativa, para lo cual, le otorgó un alcance distinto al previsto legalmente al proceso de socialización de la **CNV** y, más gravoso aún, dio impertinente aplicación al artículo 32 de la Ley 489 de 1989 y le otorgó efectos vinculantes al documento CONPES No. 3996 del 1º de julio de 2020.

A lo anterior debe agregarse la falta de motivación que sobre el cumplimiento de los requisitos de las medidas cautelares en términos del artículo 25 y 26 de la Ley 472 de 1998 y del artículo 229 y siguientes del CPACA, debe realizar el juez popular para el decreto de una medida provisional que en la práctica traduce en la suspensión de los efectos de los actos administrativos expedidos por el **INVIAS** en el marco de la **CNV**.

Conforme a lo anterior, se solicita al Consejo de Estado, en su calidad de juez constitucional, que, en el momento de admitir la presente demanda de tutela, adopte las medidas necesarias para proteger los derechos fundamentales de la entidad accionante y que, en consecuencia, **ordene la suspensión provisional de la medida cautelar decretada por la Corporación accionada contenida en el proveído del 29 de mayo de 2025, notificado el 03 de junio**.

La adopción de la medida provisional solicitada resulta necesaria, pertinente y urgente en el caso concreto, como quiera que es inminente el perjuicio que se cierne sobre la entidad accionante, con base en una decisión abiertamente desconocedora de sus derechos constitucionales fundamentales, que compromete la viabilidad de la **CNV**, la cual fue establecida legalmente como mecanismo de financiación complementaria de obras públicas de alto impacto. De ahí que su interrupción impide la disponibilidad oportuna de recursos, frena etapas críticas de ejecución contractual, y genera incertidumbre financiera

en proyectos que comprometen la conectividad, la movilidad y la economía regional e incluso nacional.

Sobre el particular, el propio documento CONPES No. 3996 de 2020, prevé la destinación del recaudo de la **CNV** como herramienta clave del interés público, incluso establece que el recaudo de la **CNV** hace parte integral de la financiación y sostenibilidad de los proyectos, al punto de contemplar mecanismos de trazabilidad y control de su destinación. Por ende, la cesación ordenada por el Tribunal en el proveído del 29 de mayo, no solo desconoce ese modelo técnico, sino que interrumpe una cadena institucional al servicio del interés general, sin que se haya identificado un daño superior que lo justifique.

Asimismo, la paralización del proceso de cobro, adelantado administrativamente en cumplimiento de la normativa aplicable y exigible, genera mayores reprocesos y costos debilitando la planeación fiscal y exponiendo a las entidades a posibles incumplimientos contractuales o afectaciones presupuestales.

Por ende, resulta impostergable que este Despacho adopte la medida cautelar solicitada ante la gravedad e inminencia del perjuicio irremediable, constituido en el caso en concreto en el riesgo de pérdida de vigencia de los actos administrativos expedidos por el **INVIAS** en virtud de vencerse el término fijado para la distribución y liquidación del **CNV**, así como, en los costos no presupuestados en que debe incurrir en detrimento del interés general para sufragar y adelantar el procedimiento creado por el Tribunal en la providencia en mención.

Finalmente, la adopción de la medida cautelar no comporta resultados o efectos desproporcionados para quienes puedan resultar afectados por la decisión, pues como ya se ha dicho, es más gravoso para el interés público el decreto y vigencia de la medida cautelar que su suspensión.

IV. PRETENSIONES

Con base en los argumentos expuestos en la presente demanda, respetuosamente solicito al juez de tutela que **CONCEDA EL AMPARO** del derecho fundamental al debido proceso del **INVIAS** y que, en consecuencia, **ORDENE DEJAR SIN EFECTOS** la providencia del 29 de mayo de 2025 proferida por la Sala de Decisión Oral “C” del Tribunal Administrativo del Atlántico, dentro del expediente con radicación No. **08-001-23-33-000-2025-00065-00**.

Adicionalmente, a fin de garantizar que la decisión en el presente proceso de tutela sea efectiva, se solicita respetuosamente a esta Corporación, **CONCEDER la MEDIDA PROVISIONAL** de ordenar la suspensión del Auto del 29 de mayo de 2025 proferido por la Sala de Decisión Oral “C” del Tribunal Administrativo del Atlántico, dentro del expediente con radicación No. **08-001-23-33-000-2025-00065-00**, hasta tanto se resuelva de forma definitiva, la prosperidad del amparo constitucional solicitado.

V. VINCULACIÓN DE TERCEROS CON INTERÉS

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional es imperativo comunicar la iniciación de un proceso de tutela a los terceros que puedan tener un interés legítimo en el resultado del mismo.

En efecto, la Corte sostuvo lo siguiente:

“no es posible adelantar válidamente un proceso de tutela cuya finalidad es desconocer actos jurídicos, sentencias o providencias judiciales ejecutoriadas, o actos administrativos, sin la citación de quienes participaron en tales actos, o se encuentren en una situación jurídica concreta en virtud de ellos (...). Esto se entiende fácilmente si se tiene en cuenta que quienes han intervenido en un proceso judicial, o derivan derechos de una providencia, lo mismo que aquellos que los derivan de un acto administrativo están llamados a intervenir necesariamente en el proceso de tutela encaminado a dejar sin efecto la decisión judicial o administrativa”⁴³.

Conforme a lo anterior y con el fin de garantizar el derecho fundamental al debido proceso de los terceros con interés, se solicita a esta Corporación, vincular al presente proceso de tutela a los sujetos procesales que hicieron parte del trámite de acción popular en primera y segunda instancia, esto es:

1. El señor **CARLOS MEISEL VERGARA**, en calidad de actor popular.
2. El **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, en calidad de entidad accionada en la demanda popular.
3. Los Departamentos de **ATLÁNTICO** y **BOLÍVAR**, en calidad de vinculados en el trámite de la acción popular mediante proveído del 15 de mayo de 2025.
4. Los Distritos de **CARTAGENA** y **BARRANQUILLA**, en calidad de vinculados en el trámite de la acción popular mediante proveído del 19 de marzo de 2025.
5. Los Municipios de **SOLEDAD, MALAMBO, GALAPA, JUAN DE ACOSTA, TURBARÁ, PIOJÓ** y **SANTA CATALINA**, en calidad de vinculados en el trámite de acción popular mediante proveído del 19 de marzo de 2025.
6. El Municipio de **PUERTO COLOMBIA**, en calidad de vinculado en el trámite de acción popular mediante proveído del 15 de mayo de 2025.

VI. PRUEBAS

Se aportan los siguientes documentos para que sean valorados como prueba en el presente trámite:

1. Resolución No. 1729 del 26 de mayo de 2023.
2. Resolución No. 2615 del 27 de junio de 2024.
3. Resolución No. 3856 del 26 de agosto de 2024.
4. Demanda popular.
5. Auto Admisorio de la demanda popular del 19 de marzo de 2025.

⁴³ Corte Constitucional. Auto No. 27 del 1º de junio de 1995.

6. Contestación Demanda Popular **INVIAS**.
7. Contestación Demanda **MINISTERIO DE TRANSPORTE**.
8. Auto de Vinculación de la demanda popular del 15 de mayo de 2025.
9. Concepto del Ministerio Público sobre medida cautelar del 02 de abril de 2024.
10. Auto de Medida Cautelar del 29 de mayo de 2025.
11. Recurso de reposición y apelación Auto Medida Cautelar del **INVIAS**.
12. Recurso de reposición y apelación Auto Medida Cautelar del **MINISTERIO DE TRANSPORTE**.
13. Recurso de reposición y apelación Auto Medida Cautelar del **MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA**.

VII. ANEXOS

Me permito anexar a la presente demanda los siguientes documentos:

1. Poder conferido al suscrito abogado.
2. Decreto 1292 del 14 de octubre de 2021.
3. Resolución No. 1673 del 16 de mayo de 2024.
4. Acta de posesión No. 000056 del 17 de mayo de 2024.
5. Copia cedula de ciudadanía del suscrito.
6. Copia de tarjeta profesional del suscrito.
7. Los documentos anunciados como pruebas.

VIII. COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, *“son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”*.

Ahora bien, en cuanto a normas de reparto, el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015 señala que *“5. Las acciones de tutela dirigidas contra los Jueces o Tribunales serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad jurisdiccional accionada”*.

Conforme a lo anterior, en atención a que la autoridad accionada es el Tribunal Administrativo del Atlántico, su superior funcional es el Consejo de Estado a quien le compete conocer de la presente acción de tutela.

IX. JURAMENTO

Manifiesto, bajo la gravedad de juramento que el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS** no ha presentado otra acción de tutela en relación con los mismos hechos y derechos contra la Sala de Decisión Oral “C” del Tribunal Administrativo del Atlántico.

X. NOTIFICACIONES

El suscrito apoderado y el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS**, recibiremos notificaciones en la ciudad de Bogotá D.C. en la Calle 25 G No. 73b-90, Complejo Empresarial Central Point y a los correos electrónicos fernando.ramirez@ramirezlaquado.com y njudiciales@invias.gov.co.

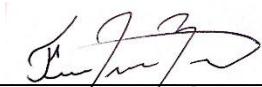
La **SALA DE DECISIÓN ORAL “C”** del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO** recibe notificaciones en el correo sgtadminatl@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Los terceros con interés cuya vinculación se solicita a este Despacho, por haber intervenido como sujetos procesales en el curso de la acción popular objeto de debate, podrán ser notificados en las siguientes direcciones físicas y electrónicas:

- El señor **CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA** recibe notificaciones en la ciudad de Barranquilla, en la Carrea 59 B No. 84-14 y en el correo electrónico carlos.meisel@senado.gov.co
- El **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, recibe notificaciones en la ciudad de Bogotá D.C., en la Calle 24 No. 60-50 Centro Comercial Gran Estación II Piso 9 y en el correo electrónico notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co
- El departamento de **BOLIVAR** recibe notificaciones en el Kilómetro 3 Sector Bajo Miranda – El Cortijo en la carretera Cartagena-Turbaco y en el correo electrónico: notificaciones@bolivar.gov.co
- El departamento de **ATLÁNTICO** recibe notificaciones en la ciudad de Barranquilla, en la Calle 40 No. 45-46 y en el correo electrónico: notificacionesjudiciales@atlantico.gov.co
- El Distrito de **CARTAGENA**, recibe notificaciones en la ciudad de Cartagena de Indias, en la Carrera 2 No. 36-86 y en el correo electrónico: notificacionesjudicialesadministrativo@cartagena.gov.co
- El Distrito de **BARRANQUILLA**, recibe notificaciones en la ciudad de Barranquilla, en la Calle 34 No. 43-31 Piso 8° de la Alcaldía de Barranquilla y en el correo electrónico: notijudiciales@barranquilla.gov.co
- El municipio de **SOLEDAD**, recibe notificaciones en el municipio de Soledad, en la Calle 41 No. 17-27 Barrio La Ilusión y en el correo electrónico: ofijuridicanotificaciones@soledad-atlantico.gov.co
- El municipio de **MALAMBO**, recibe notificaciones en el municipio de Malambo, en la Carrera 17 No. 11-12 Esquina Centro de Malambo y en el correo electrónico: notificaciones_judiciales@malambo-atlantico.gov.co
- El municipio de **GALAPA** recibe notificaciones en el municipio de Galapa, en la Calle 13 No. 17-117 y en el correo electrónico: notificacionesjudiciales@galapa-atlantico.gov.co
- El municipio de **JUAN DE ACOSTA** recibe notificaciones en el municipio de Juan De Acosta, en la Calle 6ª No. 3-38 Edificio Palacio Municipal Ariel Arieta Molina y en el correo electrónico: notificacionjudicial@juandeacosta-atlantico.gov.co
- El municipio de **TUBARÁ** recibe notificaciones en el municipio de Tubará en la Calle 5 No. 3-08 Barrio Centro, Plaza Principal y en el correo electrónico: notificacionjudicial@tubara-atlantico.gov.co
- El municipio de **PIOJÓ** recibe notificaciones en el municipio de Piojó en la Calle 6 No. 4ª-04 y en el correo electrónico: alcaldia@piojo-atlantico.gov.co

- El municipio de **SANTA CATALINA**, recibe notificaciones en el municipio de Santa Catalina, en la Carrera 16 No. 15-03 y en el correo electrónico notificaciones_judiciales@santacatalina-bolivar.gov.co
- El municipio de **PUERTO COLOMBIA**, recibe notificaciones en el municipio de Puerto Colombia en la Carrera 4 No. 2-18 y en el correo electrónico: notificacionesjudiciales@puertocolombia-atlantico.gov.co

De los Honorables Consejeros,



FERNANDO RAMÍREZ LAGUADO
C.C. 80.757.670 de Bogotá
T.P. 167.553 del C.S. de la J.