Barranquilla D. E. I. y P., veintinueve (29) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Radicado:	08-001-23-33-000-2025-00065-00
Medio de Control:	Acción Popular
Demandante:	Carlos Manuel Meisel Vergara
Demandados:	Ministerio de Transporte e Invías
Vinculados:	Distritos de Barranquilla y Cartagena, Departamentos de Bolívar y Atlántico - Municipios de Soledad, Malambo, Galapa, Juan de Acosta, Tubará, Piojó, Puerto Colombia y, Santa Catalina
Tema:	Decreta medida cautelar/moralidad administrativa
Magistrado Ponente:	**JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO**

II. PRONUNCIAMIENTO

El Despacho procede a decidir sobre la medida cautelar solicitada por el accionante dentro del proceso referido.

III. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

El actor fundamenta su solicitud de medida cautelar en la presunta vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, señalando que la CNV fue implementada sin observar los requisitos legales mínimos. Argumenta que no se elaboró ni publicó un censo predial técnico y actualizado, que la metodología para determinar la base gravable no fue debidamente socializada, y que el proyecto fue presentado como doble calzada, pero en más del 60% fue ejecutado como calzada sencilla.

Así mismo, advierte que no se tuvo en cuenta la presencia de comunidades étnicas y que no se realizó consulta previa conforme al Convenio 169 de la OIT. Sostiene que estos vicios tornan ilegítimo el cobro y ameritan la suspensión de sus efectos.

De acuerdo con la demanda, la CNV fue decretada sin la existencia de un censo predial actualizado, con aplicación retroactiva, sin consulta previa ni socialización adecuada, con una delimitación ambigua de la zona de influencia y con una ejecución parcial de la obra vial que difiere sustancialmente del diseño técnico inicial. El actor alega que dichas deficiencias violan el derecho colectivo a la moralidad administrativa, por cuanto se incumplen principios de legalidad, equidad tributaria, participación ciudadana, transparencia y destinación específica.

IV. POSICIÓN DE LAS DEMANDADAS Y DEMÁS INTERVINIENTES

A. INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS

Se opone a la medida cautelar argumentando que la CNV está legalmente autorizada por la Ley 1819 de 2016 y que los actos administrativos atacados fueron expedidos en ejercicio de su competencia legal. Afirma que se contrató una consultoría experta para la estructuración del proyecto y que los estudios técnicos fueron objeto de revisión interna.

Destaca que la contribución se sustenta en el principio de beneficio general, que no existe desviación del recaudo y que el proyecto beneficia a la región. Además, señala que el actor no aporta prueba suficiente sobre perjuicio irremediable, ni cumple con el juicio de ponderación exigido en el artículo 231 del CPACA para adoptar la medida solicitada.

B. MINISTERIO DE TRANSPORTE

La cartera ministerial alega falta de legitimación por pasiva, al sostener que la responsabilidad recae en INVIAS como sujeto activo de la contribución, en virtud del Decreto 1255 de 2022. Expone que no expidió los actos administrativos cuestionados,

ni participó en su ejecución, por lo cual no puede atribuírsele vulneración al derecho colectivo invocado. Asimismo, indica que la acción popular no constituye el mecanismo idóneo para impugnar actos administrativos, y que no se configura amenaza cierta ni grave a un derecho colectivo.

C. DISTRITO DE CARTAGENA

El Distrito coadyuva la acción popular, el decreto de medida cautelar y presenta un extenso análisis técnico, jurídico y financiero, para determinar que, en su criterio, el cobro de la CNV adolece de ausencia de estudios actualizados de costo-beneficio, ambigüedad en la definición de beneficiarios, ausencia de socialización a nivel distrital, desconocimiento de realidades fiscales de los contribuyentes, posible afectación al principio de equidad tributaria y al principio de buena fe administrativa. Po tal razón, solicita la suspensión de los actos administrativos y la instalación de una mesa técnica para revisar y corregir el procedimiento adoptado.

En apoyo a la solicitud de medida cautelar esgrime además de lo anterior:

Apariencia de buen derecho. Expone que el acto administrativo impugnado no acredita el cumplimiento de requisitos esenciales, como la elaboración y aplicación de un censo predial actualizado, que permita calcular correctamente la tarifa según los beneficios individuales. Pone de presente la falta de estudios técnicos previos y socialización adecuada, especialmente frente a comunidades étnicas afectadas, lo cual vulnera el debido proceso administrativo y la consulta previa.

Periculum in mora. Refiere que el cobro por valorización ya está en curso y genera afectaciones diarias sin certeza de corrección o restitución. Que, si se permite continuar la ejecución del acto, se producirían pagos potencialmente irreversibles, sin garantías de devolución ni reajuste posterior, lo cual puede hacer nugatorio la sentencia de mérito que se dicte.

Juicio de proporcionalidad. Se argumenta que no hay justificación legal ni técnica suficiente para continuar con la aplicación del tributo mientras se define su legalidad.

Acceder a la medida no afecta negativamente el interés público, por el contrario, evita perjuicios y garantiza el respeto al debido proceso.

D. MUNICIPIO DE SANTA CATALINA

Alega falta de cumplimiento de los requisitos legales del artículo 231 CPACA, en especial al no demostrar perjuicio irremediable, ni justificarse de manera razonada el daño al interés público, además que los actos administrativos en su ejecución no generan afectación sino beneficio al municipio en conectividad, desarrollo económico y calidad de vida.

Indica igualmente, que la CNV (Ley 1819 de 2016) se justifica por el beneficio a los predios que reciben mejoras en movilidad, valorización, conectividad, desarrollo económico, acceso a servicios, transporte y calidad de vida.

E. DISTRITO DE BARRANQUILLA

Esta entidad coadyuva las pretensiones del demandante, solicitando la suspensión de las Resoluciones INVIAS 1729 de 2023 y 2615 de 2024, por violación flagrante a los artículos 338 y 363 Constitucionales.

Expuso, como hechos relevantes, que i) El proyecto vial Cartagena–Barranquilla–Circunvalar de la Prosperidad fue anunciado por ANI en 2013 y se desarrolló sin informar a la comunidad sobre un eventual cobro por valorización, ii) Diez años después, INVIAS expidió la Resolución 1729 de 2023 aplicando la CNV, modificada por la Resolución 2615 de 2024 y iii) Se invoca como sustento normativo la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 1255 de 2022, normas expedidas con posterioridad al inicio del proyecto.

Violación del principio de irretroactividad tributaria. El acto administrativo aplica un tributo a un proyecto iniciado antes de la vigencia de la Ley 1819 de 2016 y se infringen el inciso final de los artículos 338 y 363 de la Constitución, que prohíben aplicar normas tributarias con efectos retroactivos.

Expedición irregular del acto administrativo. No se cumplió con el artículo 8.8 del CPACA (Ley 1437 de 2011), que exige la participación ciudadana previa en actos generale, afectándose el debido proceso administrativo.

Inaplicabilidad de normas reglamentarias inconstitucionales. Se solicita aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente al artículo 4.1.1.3.6 del Decreto 1255 de 2022.

La expresión “durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto” contenida en el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, que modifica el artículo 249 de la Ley 1819, dado que estas disposiciones contrarían abiertamente los preceptos constitucionales mencionados.

Violación a la seguridad jurídica y confianza legítima. El cobro no fue socializado oportunamente y afecta derechos consolidados, además el sistema tributario exige legalidad, previsibilidad y equidad, lo que no ocurrió en este caso. En ese sentido, solicita que se suspenda provisionalmente la ejecución de los actos administrativos y, en su momento, se inaplique las normas infra-constitucionales que sirven de fundamento a las resoluciones, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad.

F. MUNICIPIO DE MALAMBO

Señala que, muy a pesar de no haber expedido el acto que contiene la obligación de exigir el cobro de la contribución o valorización a predios ubicados en el proyecto Circunvalar vía la prosperidad, Barranquilla-Cartagena, se acogen estrictamente al principio de legalidad tributaria en Colombia. Resaltó, que no tiene ninguna responsabilidad política y administrativa en el presente caso, por lo que, se atiene a lo que resulte probado y fallado dentro del proceso de la referencia.

Recalcó, que no ha incurrido en acción u omisión que amenacen los derechos colectivos de sus conciudadanos, y no existe ninguna relación de causalidad entre los hechos objetos de esta acción judicial y el actuar del Municipio de Malambo, al no expedir la resolución demandada. Sin embargo, resalta que las medidas adoptadas representan un beneficio para el municipio teniendo en cuenta que impulsan el desarrollo económico

y optimización debido a la mejoría en la conectividad y calidad de vida de los habitantes del municipio al facilitarles el acceso a servicios públicos y acceso más rápido a los municipios vecinos, mejora en el transporte, entre otros.

G. DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

Se alega falta de legitimación en la causa por pasiva, porque carece de competencia frente a las pretensiones señaladas, dado que INVIAS, es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Transporte con autonomía administrativa y patrimonio independiente, entidad que es la llamada a comparecer, porque expidió los actos administrativos objeto de este amparo.

No obstante, considera procedente la suspensión de cualquier acto administrativo que modifique la tarifa o imponga el CNV, pues su expedición afecta, en este caso, derechos de segunda generación – colectivos – y en consecuencia, la entidad se acoge a lo que disponga la autoridad judicial.

H. DEPARTAMENTO DE BOLIVAR

En su intervención, plantea que no se cumplen los presupuestos para decretar una medida cautelar previstos en el artículo 231 del CPACA, además que no se probó la causación de un perjuicio irremediable. Que los argumentos expuestos por el demandante no tienen respaldo probatorio, son alejados de la realidad y no existen serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

I. MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA.

En su criterio, la medida cautelar solicitada por la parte actora solo menciona escuetamente un recital normativo, imperativo y de diversas solicitudes, sin determinar que daño inminente se debe prevenir o hacer cesar a las comunidades aledañas y supuestos afectados, que de no ser el fallo popular tendría efectos nugatorios, pero sí

induciendo al despacho a un prejuzgamiento sin motivación alguna, así como la solicitud descrita.

V. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, en ejercicio de las funciones constitucionales consagradas en los artículos 277 y 280 Constitucionales, y conforme a lo dispuesto por el artículo 303 del CPACA, rindió concepto dentro del trámite de la presente medida cautelar. Su intervención, meticulosa y extensamente motivada, parte del reconocimiento del carácter excepcional de las medidas preventivas, pero resalta que en el presente caso se configuran los supuestos normativos exigidos por el artículo 231 del CPACA para su procedencia.

En primer lugar, se indica que la CNV, en tanto figura tributaria que recae sobre particulares bajo la premisa del beneficio derivado de una obra pública, debe observar estrictamente principios de legalidad, publicidad, equidad, participación, y destinación específica, todos los cuales, a juicio del Ministerio Público, resultan seriamente comprometidos en este caso. Se afirma que los elementos fácticos y normativos aportados por el actor y por intervinientes, como el Distrito de Cartagena, son suficientes para establecer una apariencia de vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

El Procurador pone de presente que no se allegó al expediente soporte técnico que evidencie un censo predial completo y actualizado, ni se acreditó que la socialización de la medida haya incluido todos los municipios y corregimientos vinculados a la zona de influencia. Igualmente, se cuestiona la falta de claridad sobre el mecanismo de asignación del beneficio tributario y la diferencia entre el diseño contractual original (doble calzada) y la ejecución real del proyecto (calzada sencilla en su mayoría), lo que pone en entredicho el principio de equivalencia entre la contribución impuesta y el beneficio recibido.

Asimismo, subraya la necesidad de determinar si existen comunidades étnicas en los territorios afectados, pues de verificarse su presencia y omisión en el proceso de

consulta previa, se configuraría una irregularidad sustancial que comprometería no solo la moralidad, sino la validez misma del tributo.

Con base en estos elementos, solicita decretar la medida cautelar, suspendiendo los efectos de las Resoluciones 1729 de 2023 y 2615 de 2024. Además, recomienda la conformación urgente de una mesa técnica interinstitucional y comunitaria, y la intervención del Ministerio del Interior para efectos de verificar el componente étnico en la zona, y de ser el caso, garantizar los mecanismos de consulta previa conforme al bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional e interamericana. Todo ello sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, pero con el fin de garantizar la eficacia de la eventual sentencia y la protección del derecho colectivo invocado.

VI. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

El Magistrado sustanciador es competente para proferir la presente decisión según lo dispuesto en el numeral 2° literal h) del artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, según remisión normativa que hace el artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

PROBLEMA JURÍDICO

La cuestión jurídica central radica en determinar si resulta viable o no conceder la medida cautelar solicitada dentro del marco del proceso referido.

TESIS

Este despacho deberá decretar la medida cautelar preventiva consistente en la suspensión del proceso de cobro de la CNV, con el fin de garantizar que la etapa de socialización se lleve a cabo en el contexto de una audiencia pública conforme a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998. Durante dicha audiencia deberán darse a conocer los aspectos técnicos fundamentales relacionados con la definición de

la zona de influencia, la tarifa aplicable, la base gravable y otros elementos esenciales para determinar el cobro del mencionado gravamen. Esta medida busca prevenir la afectación del derecho colectivo a la moralidad administrativa y asegurar que la actuación tributaria se ajuste efectivamente a los principios de publicidad, transparencia y participación ciudadana.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, consagró la facultad, en cabeza del juez, para decretar las medidas cautelares previas que considere necesarias para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

La misma disposición consagra las medidas cautelares que se pueden decretar, entre las cuales, se encuentran: (i) ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando; (ii) ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; (iii) obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas; y, (iv) ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.

Por su parte, el artículo 26 señala que la oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse para evitar: (i) mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger; (ii) perjuicios ciertos e inminentes al interés público y, (iii) al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Para el decreto de una de estas medidas, o de otras distintas a éstas pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, el Consejo de Estado, ha precisado que debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales

elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión cuando se disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos[1].

De lo anterior, deviene claro que cuando se trata del decreto de medidas cautelares, se requiere un mínimo de acervo probatorio que permita determinar qué negar la medida resultaría más gravoso para los derechos colectivos que concederla.

DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y DERECHOS CONEXOS

El artículo 144 del CPACA, tratándose de actos administrativos o de contratos estatales, prevé que cuando la vulneración de derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante provenga de un acto administrativo o de un contrato, sin que en uno u otro evento, el juez popular pueda anularlos, pero podrá adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos[2].

Al respecto, la Corte Constitucional explicó que, no obstante el carácter principal de la acción popular y que su trámite no se supedita a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, no es menos cierto que no son acciones configuradas para desplazar los otros medios de defensa judicial ordinarios establecidos por la ley para la solución de las diversas controversias jurídicas, dado que los bienes jurídicos que protege la acción constitucional y su órbita de acción son diferentes a aquellos que corresponden a los jueces ordinarios. Es decir, se está frente a mecanismos judiciales independientes con propósitos distintos y específicos[3].

En dicha providencia la misma Corporación señaló que la acción popular no fue diseñada por el legislador como mecanismo a través del cual el juez competente pueda decretar la anulación de un acto administrativo o un contrato, por esta razón, la limitación expresa de adoptar estas decisiones, no contraviene el derecho fundamental de acceso

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 2 de noviembre del 2006, Rad.: 15001-23-31-000-2003-00201-01. C.P. Rafael Ostau de Lafont.
[2] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 13 de agosto de 2021, Rad.: 25000 23 41 000 2016 00087 01, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.
[3] Corte Constitucional, Sentencia C-644 del 31 de agosto de 2011, Exp.: D-8422, M.P. Jorge Iván Palacio.

a la administración de justicia (art. 229 C.P.), y que el juez popular no cumple funciones jurisdiccionales como las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular en la que deba decidir si un acto administrativo o un contrato está afectado de alguna causal de nulidad, sino que aquí tiene el papel de garante de un derecho colectivo.

El derecho colectivo a la moralidad administrativa encuentra su sustento primario en el artículo 88 Constitucional, que consagra la procedencia de las acciones populares para proteger, entre otros, "los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio público, la seguridad y la moralidad administrativa."

El artículo 209 de la Constitución establece que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, elementos que configuran la estructura ética y legal del Estado social de derecho.

Es de arraigo Constitucional entenderla moralidad administrativa como un conjunto de valores éticos que orientan el comportamiento de los servidores públicos y de las entidades estatales en el ejercicio de sus funciones, y que está intrínsecamente ligado al principio de legalidad, transparencia, buena fe y responsabilidad pública, siendo un derecho colectivo exigible judicialmente, y no un simple criterio ético subjetivo. Exige que la gestión pública se someta a los principios de honradez, integridad y racionalidad en el gasto.

Es sin duda un derecho colectivo de naturaleza difusa, el cual puede ser vulnerado por acción u omisión, tiene una dimensión preventiva y correctiva y no exige dolo ni daño económico probado, solo irregularidad sustancial objetivamente verificable, estando presente en eventos tales como imposición de tributos sin sustento técnico o sin censo predial válido, e incluso en falta de consulta previa.

DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL POR VALORIZACIÓN

El artículo 3º de la Ley 25 de 1921 estableció el impuesto directo de valorización como una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de

obras de interés público local, gravamen que, a pesar de su calificación de "impuesto" contaba con una destinación específica, pues se dirigía a la atención de los gastos que demandaban dichas obras y se tasaba en proporción al valor de estas según el beneficio que reportaran[4].

Por su parte, el Decreto Legislativo 868 de 1956, adoptado como ley de carácter permanente mediante la Ley 141 de 1961, reguló el gravamen de valorización como un sistema fiscal especial para la financiación de ciertos planes de obras, dentro del concepto de beneficio general, para lo cual, en el artículo 2º indicó: *"El Impuesto de valorización podrá distribuirse en la totalidad del área urbana y de la rural o en una parte cualquiera de ésta y aquélla o aisladamente en una u otra. (…)"*. Esta norma mantuvo su vigencia al expedirse el Decreto 1604 de 1966.

Posteriormente, el artículo 1º del Decreto Legislativo 1604 de 1966[5], que con la expedición de la Ley 48 de 1968 pasó a formar parte de la legislación permanente, amplió la cobertura del gravamen a toda clase de obras de interés público que ejecuten la **Nación**, los departamentos, los municipios, los distritos o cualquier entidad de derecho público y que beneficien en menor o mayor medida a los predios.

Según el artículo 9º del citado Decreto 1604 de 1966, la base impositiva de la contribución de valorización corresponde al costo de la obra dentro de los límites del beneficio que la misma produzca, e incluye las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje de imprevistos y hasta un 30% más para gastos de distribución o recaudación.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-155 de 2003 declaró inexequible la expresión *"nacionales"* contenida en el artículo 2 del decreto 1604 de 1966, al considerar que se desconocía el principio de legalidad tributaria porque las

[4] El artículo 4º ibídem señaló "La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades que han de beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficio que reporten de las susodichas obras y al presupuesto y costo de éstas".
[5] 19"Artículo 1º. El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización".

asambleas departamentales o los consejos distritales y municipales son los que deben fijar el sistema y el método de la contribución de valorización. Motivo por el cual, determinó que ninguna autoridad administrativa del orden nacional podría fijar la tarifa del tributo.

Posteriormente, fue expedida la Ley 1819 de 2016, que nuevamente incorporó la contribución de valorización, como un gravamen al beneficio adquirido por las propiedades inmuebles, para la recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura. Específicamente, en el artículo 249 ibidem encomendó al Gobierno Nacional la tarea de formular un documento CONPES para definir la política para la aplicación de la CNV.

Por su parte, el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria , además de compilar disposiciones reglamentarias vigentes que rigen en el sector de hacienda, desarrolló en la Parte XII, la CNV. Es así como, el artículo 239 de la Ley 1819 de 2016, la define así:

> *"La Contribución Nacional de Valorización es un gravamen al beneficio adquirido por las propiedades inmuebles, que se establece como un mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios, generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura, la cual recae sobre los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de estos".*

El Documento CONPES 3996 del 1 de julio del 2020[6], definió los lineamientos de política pública para la aplicación de la CNV como mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura que recaen sobre los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de estos. Para ello, se propone desarrollar la CNV para cada sector, a partir de dos etapas: originación e implementación.

[6] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3996.pdf

Figura 1. Proceso de la contribución nacional de valorización

Fuente: Montaña & Consultores Asociados S.A.S & DNP (2019).

(Tomado del Documento CONPES 3996 del 1 de julio del 2020)

En la etapa de **originación**, el sector responsable de la infraestructura califica los proyectos que tengan potencial de generar valorización y aplica la CNV. En la etapa de **implementación**, el administrador tributario despliega las acciones necesarias para distribuir, liquidar, recaudar y cobrar la CNV.

Dentro de la etapa de implementación, está el sub-proceso de socializacion, definido por el CONPES 3996 del 1 de julio del 2020, así:

> *"Segunda actividad: socialización del proyecto de CNV*
>
> *La socialización del proceso de la CNV será un espacio informativo, donde la comunidad tendrá la oportunidad para **participar**, promovido por la entidad designada como administrador de la CNV, en articulación con las entidades territoriales Se convocará a la ciudadanía, los gremios y las asociaciones comunales, ubicados dentro de la zona de influencia para que tengan conocimiento sobre la aplicación y distribución, la destinación del recaudo, la zona de influencia, el beneficio generado por la ejecución del proyecto de infraestructura, y sirvan de canal de comunicación entre el gobierno y la comunidad.*
> *Los procesos de socialización deberán ser desarrollados por el respectivo sector responsable del proyecto de infraestructura sobre el cual se aplica y distribuye la CNV. La socialización con la comunidad debe llevarse a cabo durante la distribución de la CNV hasta las etapas de seguimiento y cierre del proyecto.*

La entidad designada como responsable de administrar la CNV deberá estructurar y llevar a cabo procesos de socialización a través de los cuales se informe, de manera constante y a través de diferentes canales, a la ciudadanía 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 sobre el cual se aplica la CNV, señalando sus virtudes y el beneficio que este genera para la población ubicada dentro de la zona de influencia".

A su turno, el Decreto 1255 de 2022, que adicionó Decreto 1625 de 2016, vino a reglamentar íntegramente la CNV del sector transporte, determinando, entre otras cosas, que i) pueden ser sujetos activos de la contribución nacional de valorización el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, y cualquier otra entidad responsable de proyectos de infraestructura del sector transporte (artículo 243 Ibidem), igualmente, ii) incorporó lo correspondiente al Comité de Calificación y Priorización de la contribución nacional de valorización del sector transporte.

El Artículo 4.1.1.3.4. del Decreto 1255 de 2022, dispone:

"El acto administrativo de aplicación del cobro de la Contribución Nacional de Valorización (CNV) del sector transporte, es el acto administrativo que expide el Instituto Nacional de Vías (Invías) donde se contempla el método para el cálculo del beneficio individual para la distribución y liquidación de la Contribución Nacional de Valorización (CNV) por cada proyecto de infraestructura presentado. En este acto administrativo se revisa y/o ajusta la zona de influencia determinada por la entidad pública del orden nacional responsable del proyecto de infraestructura conforme con lo previsto en el artículo 241 de la Ley 1819 de 2016, se determina la base gravable de que trata el artículo 245 de la Ley 1819 de 2016, y se establece el término para realizar la distribución y liquidación individual de la tarifa de la Contribución Nacional de Valorización (CNV), en desarrollo de lo previsto en el artículo 250 de la Ley 1819 de 2016.
El acto administrativo de aplicación del cobro de la Contribución Nacional de Valorización (CNV) del sector transporte deberá ser publicado en el Diario Oficial.

De acuerdo con la norma, el acto administrativo que aplique el cobro de la CNV, debe obligatoriamente contener: i) el **método para el cálculo del beneficio** individual para la distribución y liquidación de la CNV por cada proyecto de infraestructura presentado, ii) revisar y/o **ajustar la zona de influencia** determinada por la entidad pública del orden nacional responsable del proyecto de infraestructura (artículo 241

de la Ley 1819 de 2016), iii) determinar **la base gravable (**artículo 245 de la Ley 1819 de 2016), finalmente: iv) establecer el término para realizar la distribución y liquidación individual de la tarifa de la CNV (artículo 250 ibidem)

El artículo 4.1.1.4.1. ibidem, definió la Distribución de la CNV:

> *"La distribución de la contribución nacional de valorización - CNV del sector transporte, es el subproceso a través del cual, el sujeto activo, de acuerdo con el sistema y método de distribución seleccionado en el acto administrativo de aplicación de la contribución nacional de valorización - CNV, determina, mediante acto administrativo, soportado en el respectivo documento técnico que debe hacer parte del acto administrativo frente a cada uno de los predios ubicados en la zona de influencia, los criterios y condiciones para individualizar el beneficio.*
>
> *La actividad de distribución de la contribución nacional de valorización CNV del sector transporte, inicia con la realización de un censo predial donde se definirán plenamente los propietarios o poseedores de los predios, y las circunstancias físicas, económicas, sociales y de usos de la tierra de los predios ubicados en la zona de influencia.*
>
> ***Posterior a la expedición del acto administrativo de que trata el presente artículo, el sujeto activo, deberá agotar el proceso de divulgación o socialización** del proyecto de valorización que se deberá realizar con la comunidad ubicada dentro de la zona de influencia, conforme con los planes de socialización que se establezcan para cada proyecto".*

El Decreto 1255 de 2022 fue modificado por el Decreto 1618 de 2023, para ajustar cinco temáticas a saber, i) reemplazar las referencias que se hacen a INVÍAS para entender por sujeto activo la entidad pública del orden nacional responsable del proyecto de infraestructura, ii) incluir nuevos sujetos a integrar el Comité de Calificación y Priorización de la CNV del sector transporte, iii) ampliar a un año, el plazo para la implementación de una herramienta de información que permita a la ciudadanía y a cualquier entidad interesada , consultar la información actualizada sobre las obras o proyectos de infraestructura objeto de cobro de la CNV del sector transporte, iv) hacer precisiones sobre el pago en especie en materia de CNV y v) que los censos prediales hechos para la distribución del CNV sea remitido a las autoridades catastrales para su eventual inclusión en sus sistemas.

En cumplimiento de dicha disposición, el Consejo Directivo del INVIAS expidió el Acuerdo No. 02 del 19 de mayo de 2023 que autoriza la aplicación de la CNV del Sector transporte en el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad.

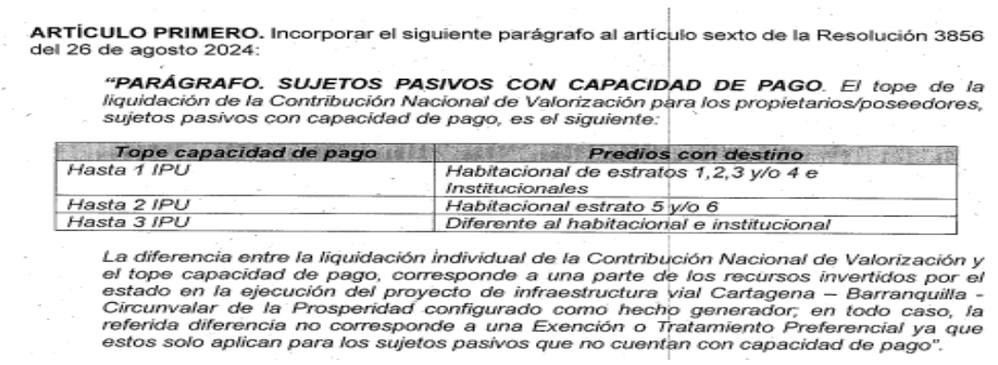
A su turno, la misma entidad, expidió la Resolución No. 1729 de mayo 26 de 2023 *"Por medio de la cual se **aplica** el cobro de la Contribución Nacional de Valorización del Sector transporte en el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad.".* Esta fue modificada por la Resolución No. 2615 de junio 27 de 2024, en lo relativo a las exenciones y otros aspectos.

Finalmente, fue expedida la **Resolución No. 3856 de agosto 26 de 2024**, *"por medio de la cual se **distribuye** el cobro de la contribución Nacional de Valorización del Sector transporte para el Proyecto de Infraestructura Vial Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad y se modifica la Resolución 1729 de mayo de 2023"*

En este, se establece que se analizaron los estudios técnicos adelantados, definiéndose la zona de influencia con información suministrada para el año 2024, por las gestiones catastrales de los municipios ubicados en la zona de influencia, determinando la exclusión del municipio de Luruaco, por carecer de acceso directo al proyecto de infraestructura vial. Igualmente dispuso que la capacidad de pago de las 248.656 unidades prediales era de $3.303.414.471.373, a precios de 2024.

Hace parte integral del aludido acto administrativo, la Memoria Técnica de la Distribución de la CNV Proyecto Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, contentivo de los criterios técnicos y metodológicos que respaldan el cobro de esta Contribución, con énfasis en las herramientas, insumos y técnicas implementadas para la identificación de la zona de influencia, la conformación del censo predial, los valores máximos y mínimos por contribución, la descripción del método de distribución y los criterios del gravamen, de exclusión y de exención, con sus respectivos cálculos y estadísticas.

Finalmente, INVIAS expidió la Resolución No. 5866 de diciembre 11 de 2024, que incorpora un parágrafo al artículo sexto de la Resolución No. 3856 de agosto 26 de 2024, que reza:



ARTÍCULO PRIMERO. Incorporar el siguiente parágrafo al artículo sexto de la Resolución 3856 del 26 de agosto 2024:

*"**PARÁGRAFO. SUJETOS PASIVOS CON CAPACIDAD DE PAGO**. El tope de la liquidación de la Contribución Nacional de Valorización para los propietarios/poseedores, sujetos pasivos con capacidad de pago, es el siguiente:*

Tope capacidad de pago	Predios con destino
Hasta 1 IPU	Habitacional de estratos 1,2,3 y/o 4 e Institucionales
Hasta 2 IPU	Habitacional estrato 5 y/o 6
Hasta 3 IPU	Diferente al habitacional e institucional

La diferencia entre la liquidación individual de la Contribución Nacional de Valorización y el tope capacidad de pago, corresponde a una parte de los recursos invertidos por el estado en la ejecución del proyecto de infraestructura vial Cartagena – Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad configurado como hecho generador; en todo caso, la referida diferencia no corresponde a una Exención o Tratamiento Preferencial ya que estos solo aplican para los sujetos pasivos que no cuentan con capacidad de pago".

ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRUEBAS FRENTE AL MARCO JURÍDICO

El presente proveído resuelve la solicitud de medida cautelar presentada por el accionante dentro de esta acción popular, para proteger el derecho colectivo a la moralidad administrativa, presuntamente vulnerado por las Resoluciones 1729 de 2023 y 2615 de 2024 relacionadas con CNV en el proyecto vial Cartagena–Barranquilla–Circunvalar de la Prosperidad.

Se reitera que, según el artículo 144 del CPACA, en casos de actos administrativos que vulneren derechos colectivos, la acción popular puede buscar protección, sin embargo, el juez no puede anular tales actos, sino solo adoptar medidas para detener la amenaza o vulneración.

La Corte Constitucional ha señalado que la acción popular es un mecanismo independiente que protege bienes jurídicos distintos a los que atienden los jueces ordinarios y no sustituye otros medios judiciales. Además, no permite que el juez popular anule actos administrativos o contratos, sino que solo actúa como garante de derechos colectivos, sin ejercer funciones jurisdiccionales como los jueces administrativos[7].

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-644 del 31 de agosto de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio.

En dicha providencia la misma Corporación señaló que la acción popular no fue diseñada por el legislador como mecanismo a través del cual el juez competente pueda decretar la anulación de un acto administrativo o un contrato, por esta razón, la limitación expresa de adoptar estas decisiones, no contraviene el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), y que el juez popular no cumple funciones jurisdiccionales como las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular en la que deba decidir si un acto administrativo o un contrato está afectado de alguna causal de nulidad, sino que aquí tiene el papel de garante de un derecho colectivo.

El Consejo de Estado frente a la finalidad que persigue los medios ordinarios y la acción popular, ha distinguido: i) la acción de nulidad tiene como finalidad la protección y el restablecimiento del orden jurídico general o abstracto, es decir, el respeto del principio de legalidad y de la Constitución, sin que con ella necesariamente se busque proteger los derechos e intereses colectivos vulnerados con su expedición, salvo que estos se involucren en el concepto de violación y se pida su nulidad por ello. Su fin último es retirar del ordenamiento jurídico la norma demandada, ii) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, busca proteger un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica y su restablecimiento, así como la indemnización de perjuicios causados a cualquier persona que se crea lesionada con el acto. Es decir, su finalidad radica no solo en que se declare nulo el acto, sino en que su objetivo principal es amparar e indemnizar la violación de derechos subjetivos protegidos por la Constitución y la ley, iii) el objeto de la acción popular se circunscribe a la protección de los derechos e intereses colectivos, que, si bien tienen profundas repercusiones jurídicas, sociales y económicas, no están protegidos necesariamente por las acciones ordinarias mencionadas. Su finalidad, por tanto, se aleja de la salvaguarda del orden jurídico abstracto y no culmina con el restablecimiento de derechos subjetivos ni con indemnización de perjuicios, salvo la condena al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo[8].

[8] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 13 de febrero de 2018, Rad.: 25000 23 15 000 2002 02704 01 (SU), C.P. William Hernández Gómez.

Así mismo, frente a los criterios diferenciadores entre la acción popular y los mecanismos ordinarios ha precisado, que lo que debe hacer el juez de la acción popular es mirar la amenaza o vulneración que le genera la actividad de la entidad pública, mientras que el juez administrativo mira la validez del acto colectivo.

Pues bien, la Sala pone de presente que ante el Consejo de Estado se tramitan dos demandas de nulidad bajo los radicados 11-001-03-27-000-2024-00054-00 (29160) y 11-001-03-27-000-2024-00049-00 (29100), que controvierten la legalidad de la Resolución No. 1729 de mayo 26 de 2023, y que se encuentran en estudio para ser acumuladas, así como resolver la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto aludido.

No obstante, a pesar de que el juez constitucional no tiene la facultad para suspender los efectos jurídicos de un acto o anularlos, si podrá adoptar las medidas materiales que salvaguarden el derecho o interés colectivo afectado con el acto que sea la causa de la amenaza, vulneración o el agravio de derechos e intereses colectivos; para el efecto, tendrá múltiples alternativas al momento de proferir órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes, de conformidad con el caso concreto[9].

Expuesto lo anterior, cabe precisar que en la presente demanda se solicita, como medida cautelar, ordenar a la Nación – Ministerio de Transporte – INVIAS, la cesación inmediata de la actuación tendiente a darle cumplimiento a la Resolución No. 1729 de 2023, modificada por la Resolución No. 2615 de 2024, hasta que haya decisión de fondo sobre lo pretendido en esta acción popular y, sin detrimento que se vayan dinamizando mesas de trabajo, estudios técnicos y participación de expertos, autoridades regionales y la ciudadanía, a fin de encontrar una solución menos lesiva para los afectados y el servicio público que se pretende garantizar.

Asimismo, se solicita que las entidades involucradas verifiquen e informen sobre la existencia de comunidades étnicas en las áreas afectadas, con el fin de garantizar que estas sean consultadas y se determine adecuadamente el impacto que podrían sufrir frente a las decisiones relacionadas con la contribución de valorización.

[9] Ibidem

Esto cobra especial relevancia considerando que, en el proceso de cobro de CNV, la metodología utilizada para determinar su valor no ha sido debidamente socializada. Adicionalmente, en la base gravable se ha asumido que la obra corresponde a una doble calzada, cuando en realidad el 65% de esta corresponde a calzada sencilla.

Pues bien, para resolver la medida cautelar, la Corporación considera menester puntualizar previamente, a instancia de la réplica hecha por INVIAS, en cuanto la solicitud carece de carga argumentativa, que, el juez de la acción popular no se encuentra sometido a los límites del poder dispositivo que rige las acciones ordinarias, debido a que no le es dado limitar sus decisiones a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas por las partes[10].

Lo anterior, por cuanto las disposiciones de la Ley 472 de 1998 le exigen tomar todas las medidas que sean necesarias para corregir las irregularidades que lesionan los derechos e intereses colectivos, restableciéndolos cuando hayan sido vulnerados e incluso restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible, como efectivamente lo exigen los artículos 88 constitucional, 2º y 34 de la citada ley.

Así lo ha considerado el Consejo de Estado[11]:

> *En esa línea, huelga concluir que, en el caso de la protección de la moralidad administrativa, la congruencia del fallo no se establece por las pretensiones y la causa petendi únicamente, si se considera que* ***i) en tanto el actor popular no detenta la disposición del derecho colectivo invocado, no resulta posible que al formular las peticiones y motivos en que funda el amparo solicitado, el particular renuncie o imponga límites al juez en las medidas que demanda la protección de la moralidad administrativa; y ii) el juez de la acción popular lejos de ser protector de los intereses particulares del actor, es el principal garante de la eficacia de la moralidad administrativa****, como lo demanda el artículo 2° constitucional.*
>
> *Desde luego, esa amplia competencia del juez de la acción popular no implica que no esté obligado a observar el debido proceso constitucional, pero el núcleo de este derecho frente a la protección del principio de la moralidad administrativa, se centra principalmente en las ritualidades propias del trámite, del decreto, práctica y derecho a controvertir las pruebas y en las medidas requeridas para la protección de los derechos o intereses colectivos en juego.*

[10] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de diciembre de 2013, Rad.: AP-76001233100020050213O-01, C.P.: Stella Conto Díaz del Castillo,
[11] Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 29 de mayo de 2014, Rad.: 11001032600020130005300 (46.992), C.P.: Stella Conto Díaz del Castillo

Asimismo, también es conveniente precisar que, en este tipo de juicios, es desproporcionado, y contrario a su naturaleza, que se ponga exclusivamente en cabeza del actor popular la carga de la prueba, orientada a la eficacia de un derecho que no es suyo. Máxime, cuando, como en este caso, se trata de información en poder de las demandadas; amén de que sobre el juez popular gravita fundamental la protección de los derechos de que se trata.

Precisado lo anterior, conviene iterar que el juicio de moralidad sobre la administración pública se orienta a la sujeción de los deberes de corrección que exigen la conformidad de las actuaciones de la administración con el interés general, esto es que las funciones y deberes de las entidades públicas no se utilicen con fines distintos o contrarios a los estatales.

Una vez analizadas las disposiciones dictadas por el sujeto activo del CNV, el Despacho advierte que el proceso para su cobro se encuentra en la segunda etapa – implementación – dentro del subproceso de socialización. Se señala en la página web[12] *"Contribución Nacional de Valorización en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad"* que desde el 7 de diciembre de 2024 se ha venido divulgando la información relacionada con el gravamen, a través de entrega de plegables, reuniones en los distintos municipios, dando a conocer las bases jurídicas que sustentan la contribución, así como la verificación y actualización del censo predial.

Sin embargo, para este Despacho, aun cuando estas iniciativas responden al propósito de divulgación, lo cierto es que el carácter, enfoque y dimensión del cobro de la CNV, además que para el efecto estén involucradas pluralidad de entidades territoriales, con características socio-económicas diferenciables, exige que la socialización sea no solo de los beneficios, sino también, y de manera muy explicita, lo relacionado *"la aplicación y distribución, la destinación del recaudo, la zona de influencia.*

[12] https://valorizacion.invias.gov.co/fechas.php

El sub-proceso de socializacion, como está concebido en el CONPES 3996 del 1 de julio del 2020, exige una oportunidad para que la comunidad tenga conocimiento "*sobre la aplicación y distribución, la destinación del recaudo, la zona de influencia, el beneficio generado por la ejecución del proyecto de infraestructura, y sirvan de canal de comunicación entre el gobierno y la comunidad",* para cuyo cumplimiento de manera eficiente, es menester del desarrollo de escenarios verdaderamente participativos, donde puedan ser consideradas las observaciones que tengan los destinatarios de la medida, aunque esto no implique, necesariamente que sean acogidas.

Como quedó evidenciado del recuento normativo precedente, tanto el acto administrativo de aplicación, como el de distribución, contentivos a su vez de aspectos medulares como la delimitación de la zona de influencia y capacidad de pago de los contribuyentes, se encuentran erigidos en estudios socio económicos y elementos técnicos que, para su conocimiento y entendimiento por parte de los destinatarios, exigen de mecanismos idóneos eficaces.

De allí que, para el Despacho sustanciador, sea procedente el decreto de medida cautelar consistente en que la socialización se haga en el marco de un mecanismo idóneo de participación ciudadana, como es la audiencia pública de que trata el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, en tratándose de una acción propicia para involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

De hecho, el Consejo de Estado[13], para resolver la legalidad de un acuerdo que autorizaba el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, y respecto del cual se había previsto el deber de socializar el proyecto antes de su aprobación, se refirió a la idoneidad de las audiencias públicas, con miras a brindar información sobre los contenidos de la respectiva iniciativa normativa, así:

[13] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 15 de noviembre de 2019, Rad.: 25000-23-24-000-2012-00023-01, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés

"(…) La audiencia pública es un espacio de participación ciudadana, propiciado por la administración pública, en el cual las personas naturales o jurídica y las organizaciones sociales se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada entidad, así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas[14] .
De esa forma, la audiencia pública, como mecanismo de participación ciudadana, parte de la convocatoria de las entidades públicas y de la facilitación de un espacio propicio para dar a conocer a la sociedad una determinada iniciativa, o para informar sobre su gestión, explicar, consultar o discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad[15]*, permitiendo el seguimiento y evaluación de sus compromisos, planes y programas".*

En este contexto, la adopción de esta decisión debe garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos. Aunque la Ley 1819 de 2016 y sus decretos reglamentarios no contemplan expresamente la realización de una audiencia pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, con el fin de dar a conocer el proyecto a los contribuyentes, la Sala no puede ignorar que el propio Documento CONPES 3996 del 1 de julio de 2020 establece que la socialización debe funcionar como un *"canal de comunicación entre el gobierno y la comunidad"*.

Por tal razón, la divulgación llana del proceso, en los términos en que se ha venido desarrollando, inhibe la interlocución, en especial la interpelación de los componentes técnicos basamentos del cobro (zona de influencia, caracterización de los posibles destinatarios de la medida, capacidad de pago, etc.), como se acusa en el libelo introductorio, omisión que, a la postre, afecta el principio de moralidad administrativa en su dimensión objetiva y participativa.

Máxime si el artículo 8, numeral 8 del CPACA impone el deber de brindar al público información *"completa y actualizada",* y establece que *"para el efecto, deberán señalar el* ***plazo*** *dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público".* Sin embargo, no obra prueba en el expediente que permita acreditar que se hayan fijado términos y condiciones que garanticen un verdadero diálogo e

[14] Concepto tomado de la página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas: https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/138-espanol/831-ique-es-una-audienciapublica-a-la-ciudadania
[15] Artículo 33 de la Ley 489 de 1998

intervención ciudadana, al disponer el artículo 3° constitucional que la función administrativa, se desarrolla entre otros principios con el de participación.

La medida preventiva se hace aun más relevante, al no evidenciarse un proceso robusto de socialización previa sobre la capacidad de pago de los beneficiarios afectados, considerándose limitada la participación comunitaria en la validación de este elemento, como lo exige la contribución que pretende cobrarse, lo cual pone en entredicho los principios de publicidad, transparencia y participación, consagrados en el artículo 3, numerales 6, 8 y 9 del CPACA.

Sumado a ello, el concepto del Ministerio Público refuerza el criterio de procedencia de la medida cautelar como mecanismo preventivo de protección. La ponderación entre los intereses involucrados favorece al derecho colectivo, pues el perjuicio derivado de un cobro indebido masivo sería de difícil reparación y podría socavar la confianza pública en la legalidad tributaria, lo cual justifica la intervención provisional de esta jurisdicción.

La medida cautelar solicitada no implica prejuzgamiento sobre la legalidad definitiva del acto, pero constituye un instrumento indispensable para evitar la consumación de un perjuicio de difícil o imposible reparación, tanto para los sujetos pasivos del tributo como para la legitimidad institucional del Estado.

Por tanto, este Despacho concluye que en el presente caso se configura plenamente el presupuesto de procedencia del artículo 231 del CPACA, y que el interés general demanda la adopción inmediata de medidas preventivas que inhiban el cobro del tributo, mientras se surte el análisis de fondo.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la medida cautelar solicitada dentro de la presente acción, por las razones expuestas en esta providencia. Por tanto, se dispone:

1.1. **CESAR** el proceso de cobro de la CNV, en el marco del proyecto de infraestructura vial Cartagena–Barranquilla–Circunvalar de la Prosperidad.

1.2. **ORDENAR** al Instituto Nacional de Vías (INVIAS) para que surta el subproceso de socialización del cobro de la CNV en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad (Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará), mediante el mecanismo de participación ciudadana de audiencia pública informativa, prevista en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, y que constará del siguiente procedimiento:

1.2.1. El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) convocará a todas las entidades públicas y privadas, organizaciones sociales, gremiales y a la ciudadanía afectada por el cobro del gravamen, para que participen en audiencias públicas. Estas audiencias tienen como objetivo dar a conocer los criterios y elementos técnicos que definen la distribución y liquidación de la CNV. Entre estos elementos se incluyen los estudios socioeconómicos, el método para calcular el beneficio individual, la zona de influencia, la capacidad de pago, la base gravable, así como cualquier otro aspecto relacionado con el cobro del tributo.

En la convocatoria se prevendrá a sus destinatarios los temas materia de socialización en las audiencias públicas, así como su orden, agenda, etapa y cronograma de actividades correspondientes.

La convocatoria será por el término de dos (2) meses y será publicada por un medio de comunicación nacional, un medio de comunicación local, la página oficial de INVIAS, de la CNV en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, así como en las páginas institucionales de Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará.

1.2.2. El Instituto Nacional de Vías (INVIAS), en un plazo máximo de tres (3) meses, llevará a cabo las audiencias públicas mencionadas en el numeral anterior en cada uno de los Distritos y Municipios que conforman la zona de influencia donde

se aplicará el cobro de la CNV: Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará. Durante estas audiencias, se presentará a los asistentes un informe detallado sobre los criterios utilizados para la distribución y aplicación del tributo, tal como se explicó en el numeral 1.2.1 del presente documento.

El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) deberá poner a disposición de los participantes medios impresos o digitales (v. plegables, códigos QR´S, etc.) que haga posible la consulta de la información que será socializada en las audiencias púbicas.

El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) podrá incluir la realización de talleres o mesas de trabajo con los grupos y organizaciones de ciudadanos participantes de las audiencias públicas, que permitan la interlocución y el diálogo sobre los temas relacionados con el cobro de la CNV.

Las audiencias públicas se realizarán en las jornadas o días que sean necesarios para abordar toda la temática que fue previamente definida en la agenda, conforme a las pautas dadas en la presente providencia.

La realización de las audiencias públicas será presencial, permitiendo igualmente la conexión remota de todos los interesados. Para el efecto, se publicará el enlace para acceder de manera virtual, con una antelación no inferior a tres días, en la página oficial de INVIAS, de la CNV en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, así como en los sitios web institucionales de Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará.

1.2.3. Una vez agotado íntegramente el orden, cronograma y temática establecidos en el numeral anterior, dentro de los dos (2) meses siguientes a la culminación de las audiencias públicas, **cualquier persona natural y jurídica interesada podrá presentar réplica, alegación y cualquier observación** a los estudios socio económicos y demás elementos técnicos definitorios para la distribución y liquidación de la CNV. Para el efecto, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) dispondrá de un buzón electrónico, para su recepción.

El término otorgado será contabilizado de manera separada por cada una de las audiencias públicas a celebrarse en las entidades territoriales referidas.

La oportunidad para presentar las observaciones, el plazo y canales de recepción serán publicados, dentro del plazo anteriormente señalado, en la página web oficial de INVIAS, de la CNV en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, así como en los sitios web institucionales de Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará.

1.2.4. El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) tendrá dos (2) meses, contados a partir del vencimiento del plazo descrito anteriormente, para elaborar el informe final sobre el desarrollo de las audiencias públicas relativas al cobro de CNV. En dicho informe, INVIAS deberá pronunciarse de manera explícita sobre las réplicas, alegaciones y cualquier otra observación presentada oportunamente. Asimismo, en caso de ser necesario, se indicarán los compromisos y ajustes que se llevarán a cabo.

En todo caso, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) adoptará la decisión que, a su criterio, mejor sirva al interés general, conforme a lo establecido en el artículo 8.8 del CPACA.

1.2.5. El Instituto Nacional de Vías (INVIAS) **realizará un cronograma y/o agenda para realizar la socialización del cobro de la CNV**, en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, en los términos descritos anteriormente. Este cronograma será publicado tanto en la página web oficial de INVIAS, de la CNV en la zona de influencia de la vía Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la Prosperidad, así como en los sitios web institucionales de Cartagena, Santa Catalina, Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará, hasta tanto culmine su desarrollo.

1.3. **ORDENAR** al Instituto Nacional de Vías (INVIAS) que, satisfecha cada una de las etapas del proceso de socialización del cobro de la CNV, según lo dispuesto en la presente providencia, remita al expediente de la referencia, dentro de los cinco (5) días siguientes a la culminación de cada etapa, los documentos o registros

que acrediten dicho cumplimiento, con el fin de hacer seguimiento a las órdenes impartidas anteriormente.

1.4. **ORDENAR** a los Distritos de Barranquilla y Cartagena, así como a los Municipios de Santa Catalina, Puerto Colombia, Soledad, Juan de Acosta, Piojó, Galapa y Tubará, que realicen en sus respectivos sitios web institucionales las divulgaciones ordenadas en la presente providencia, durante los términos establecidos anteriormente, previo suministro del texto o archivo a publicarse, por parte del Instituto Nacional de Vías (INVIAS).

1.5. Por Secretaría, **SURTIR** las notificaciones de rigor, además de actuaciones necesarias para que la presente decisión sea publicada en la página web oficial de la Rama Judicial, para su conocimiento y amplia divulgación a los interesados.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO
Magistrado Tribunal
008
Tribunal Administrativo del Atlántico