

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CALI
Avenida 6A Norte No. 28N – 23 Edificio Goya piso 3 - Teléfono: 8962453
Correo Electrónico: of02admcali@cendoj.ramajudicial.gov.co

Santiago de Cali, diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Auto Interlocutorio N° 172

Expediente N°	76001-33-33-013-2023-00104-00
Accionante	EDUARDO ALFONSO CORREA VALENCIA edualcova@yahoo.es
Demandado	MINISTERIO DE TRANSPORTE notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co
	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS- njudiciales@invias.gov.co
Vinculados	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI) buzonjudicial@ani.gov.co
	MUNICIPIO DE PALMIRA notificaciones.judiciales@palmira.gov.co
Ministerio Público	HÉCTOR ALFREDO ALMEIDA TENA procjudadm217@procuraduria.gov.co halmeyda@procuraduria.gov.co
Email correspondencia	of02admcali@cendoj.ramajudicial.gov.co
Acción Constitucional	POPULAR
Asunto	Suspensión contrato de concesión, suspensión cobro tarifa peaje y supresión estaciones de peajes

Ref: Auto admite demanda

ANTECEDENTES

El señor Eduardo Alfonso Correa Valencia interpone acción popular en contra del Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías –INVIAS-, buscando la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio Público y el principio de legalidad.

Manifiesta en su escrito que entre la Unión Temporal “Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca” - y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), se celebró el 29 de enero de 1999 el contrato de concesión No. 005, que tuvo por objeto la ejecución del proyecto vial denominado “MALLA VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA”.

En virtud del citado contrato, el concesionario debía realizar por su cuenta y riesgo los estudios y diseños definitivos; las obras de construcción, rehabilitación y

mejoramiento; la operación y el mantenimiento; la prestación de servicio y el uso de los bienes de propiedad de INVIAS, a cambio de una remuneración que consistía en la cesión de los derechos sobre el recaudo del peaje, en los sitios y con las tarifas que sean aplicables.

Que dicho contrato finalizó el mes de agosto de 2017 y la infraestructura fue revertida a INVIAS a partir del 1 de noviembre de 2018, no obstante, se siguen cobrando las tarifas de peaje, mismas que se han venido incrementando.

Expone que se suscribió contrato de Concesión bajo el esquema de APP No. 001 de 2021 entre la Agencia Nacional de Infraestructura y el concesionario Rutas Del Valle S.A.S, cuyo objeto es la *“financiación, elaboración de estudios y diseños definitivos, gestión ambiental, gestión predial, gestión social, construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento del proyecto Nueva Malla Vial del Valle del Cauca – Corredor Accesos Cali y Palmira”* el cual, según la demanda, incluye obras que no están dentro de la jurisdicción del Municipio de Palmira y respecto del cual se siguen cobrando tarifas de peaje.

Con fundamento en lo expuesto, solicita que se declare que el Ministerio de Transporte y el INVIAS han violado los derechos colectivos y como consecuencia se suspenda la ejecución del contrato de concesión bajo el esquema de APP Nro. 001 del 2021 suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el concesionario Rutas del Valle.

Así mismo, solicita que se suspenda el cobro de la tarifa del peaje en las estaciones ubicadas en el municipio de Palmira, por no contar con el acto administrativo de que trata el artículo 6.14 del decreto 87 de 2011 y se eliminen dos estaciones de peajes ubicadas en el municipio de Palmira, reemplazándolas por otras ubicadas fuera de la jurisdicción.

Por otro lado, pide que se de aplicación al artículo 22 de la ley 105 de 1993, invirtiendo los recursos obtenidos por el INVIAS desde el momento de la terminación de la concesión “MALLA VIAL DEL VALLE DEL CUACA Y CAUCA”, en la adecuación necesaria del cruce de la carrera 28 con calle 42, más conocido como glorieta de Versalles del municipio de Palmira.

Además, requiere se replantee la obra consistente en el hundimiento (deprimido) de la calle 42 entre carreras 25 y 32 del municipio de Palmira.

Finalmente, expone que debido a su precaria situación económica, solicita amparo de pobreza, según lo preceptuado en el Art. 19 de la ley 472 de 1998.

TRÁMITE

La demanda fue presentada el 19 de enero de 2023, correspondiéndole en reparto al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, corporación que por auto del treinta (30) de marzo de dos mil veintitrés (2023) declaró la falta de competencia con fundamento en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 y los Acuerdos PSAA06-3321 del 9 de febrero de 2006 y PSAA06-3806 del 13 de diciembre de 2006, señalando que el competente en primera instancia es el Juez del lugar de los hechos o del domicilio del demandado, es decir el del Circuito Judicial Administrativo de Cali, indistintamente de la autoridad contra la cual se dirija la demanda.

En consecuencia, la demanda fue repartida a este Despacho el 14 de abril de 2023.

CONSIDERACIONES

Requisitos de la demanda:

La Ley 472 de 1998, establece:

"ARTÍCULO 18.- Requisitos de la Demanda o Petición. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;
- c) La enunciación de las pretensiones;
- d) La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;
- f) Las direcciones para notificaciones;
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

La Ley 1437 de 2011, sobre los requisitos de la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos establece:

ARTÍCULO 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el

peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.¹

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda. (Negrilla fuera del texto)

En el presente asunto, inicialmente se evidencia que la demanda cumple con los requisitos establecidos en la normatividad transcrita; sin embargo, debe advertirse que con las pruebas allegadas no se aporta el escrito mediante el cual efectuó la solicitud a las entidades demandadas sobre la adopción de las medidas de protección de los derechos e intereses colectivos, documento que deberá ser allegado por la parte actora, en la medida que se evidencia que esta presentó dicha solicitud, según las respuestas dadas por la ANI e INVIAS y así lo exige el artículo 144 de la ley 1437 de 2011.

Por otro lado, se observa que una de las pretensiones está encaminada a la suspensión del contrato de concesión bajo el esquema de APP Nro. 001 del 2021 suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el concesionario Rutas del Valle; y también se pretende la adecuación del cruce de la carrera 28 con calle 42 (Glorieta de Versalles) del Municipio de Palmira, por lo que corresponde vincular a la presente demanda a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y al Municipio de Palmira, según lo establecido en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

Amparo de pobreza

Finalmente, frente al amparo de pobreza, la Ley 472 de 1998 establece en su artículo 19 que el “juez podrá conceder el amparo de pobreza cuando fuere pertinente”, norma que remite a lo regulado por el Código General del Proceso, el cual indica en sus artículos 151 y 152 que se “concederá el amparo de pobreza a la persona que no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin

¹ NOTA: Expresión subrayada declarada Exequible por los cargos analizados, mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-644 de 2011

menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley se debe alimentos, salvo cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso", debiendo para ello presentarlo antes de la demanda o en el curso del proceso y afirmar bajo juramento que se encuentra en las condiciones previstas.

El Consejo de Estado frente a esta figura manifestó los requisitos para concederlo, como sigue:

"De las normas en comento, puede colegirse que el amparo de pobreza es un beneficio de tipo legal, cuyo propósito está asociado a garantizar el acceso a la administración de justicia respecto de aquellos sujetos que, dada su incapacidad para asumir los costos del proceso, se encuentran eximidos de asumir las cargas económicas atribuibles a su condición partes, bien sea para ejercer su derecho de acción o de defensa, según fuere el caso.

*En palabras de la Corte Constitucional, dicha figura es "una clásica institución procesal civil, cuyos fines constitucionales apuntan a garantizar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones materiales de igualdad"*².

En cuanto a su oportunidad, el artículo 152 del CGP señala que el citado mecanismo de amparo podrá ser solicitado antes de la presentación de la demanda o en cualquier oportunidad dentro del curso del proceso y, que en tratándose de las personas demandadas o llamadas a comparecer al proceso, su oportunidad está dada con la contestación de la demanda o igualmente durante cualquier etapa procesal.

Finalmente, es menester señalar que, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los requisitos de procedencia del amparo de pobreza son los siguientes:

[...] En primer lugar, debe presentarse la solicitud de amparo de pobreza de manera personal, afirmando bajo juramento que está en las condiciones previstas en el artículo 151 del Código General del Proceso. En otras palabras, la persona interesada debe presentar una petición formal y juramentada ante el juez competente.

Así lo ha señalado esta Corporación al precisar que el amparo pobreza tiene una naturaleza personal, es decir, que su reconocimiento no puede tramitarse de manera oficiosa por el funcionario judicial, sino que su procedencia, en específico, dependerá de la solicitud que haga la persona que no cuenta con la capacidad económica sufragar los gastos del proceso, constituyéndose en una carga procesal para la parte o el interviniente que pretenda beneficiarse de esta institución.

En segundo término, este beneficio no puede otorgarse a todas las personas que de manera indiscriminada lo soliciten, sino únicamente a aquellas que reúnan objetivamente las condiciones para su reconocimiento, a saber, que soliciten de forma

² Corte Constitucional, sentencia C – 688 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.

personal y motivada el amparo, y acrediten la situación socioeconómica que lo hace procedente."³ (Destacado del despacho).

En ese orden de ideas, para que sea procedente el mecanismo de amparo de pobreza se requiere lo siguiente: i) que la solicitud sea motivada y bajo la gravedad de juramento, ii) que el amparo sea solicitado por la persona que reúne las condiciones para su perfeccionamiento, y iii) que se acredite sumariamente la condición socioeconómica que da lugar a la citada solicitud.

Frente a esta última condición, el Consejo de Estado ha modulado su entendimiento en el sentido de indicar que: «[...] no es necesario probar la incapacidad económica para asumir los costos del proceso (...) y que solo basta con afirmar bajo juramento que se está en incapacidad de atender los gastos del proceso⁴. [...]».⁵

Así las cosas, las manifestaciones expuestas en la demanda se entienden bajo la gravedad de juramento, sin que pueda imponerse obligación probatoria distinta, esto *"se justifica, de un lado, en la presunción de buena fe que cobija a la persona que hace la manifestación (art. 83 C.N.), y de otro, en la eficacia y valor que el mismo ordenamiento jurídico le otorga al 'juramento deferido' en este evento (art. 207 C.G.P.); pues, suponer cosa distinta sería tanto como partir de la base de que el 'petente' falta a la verdad, lo que obviamente está proscrito⁶";* por ello, corresponde aceptar el amparo de pobreza solicitado.

Finalmente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21⁷ de la Ley 472 de 1998 y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 103⁸ y 111⁹ del Código General del Proceso, a los miembros de la comunidad del Municipio de Palmira se les informará de la presente demanda mediante publicación que se fijará en las páginas Web y las redes sociales de las entidades demandadas y vinculadas a

³ Corte Constitucional. Sentencia T-339 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 6 de marzo de 2020. Expediente 85001-23-33-000-2019-00189-01(AC). C.P. Ramiro Pazos Guerrero; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 19 de julio de 2018, Exp. 11001-03-25-000-2017-00275-00 (1344-2017), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de mayo de 2019, Exp. 05001-23-33-000-2018-00420-01; C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 23 de febrero de 2021, Rad.: 11001-0-15-000-2021-00147-00 (A), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁶ Corte Suprema de Justicia, Sentencia STC102-2022 Radicación n.º 05001-22-03-000-2021-00594-01 (Aprobado en sesión virtual de diecinueve de enero de dos mil veintidós) Bogotá, D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022)

⁷ **ARTÍCULO 21.- Notificación del Auto Admisorio de la Demanda.** En el auto que admita la demanda el juez ordenará su notificación personal al demandado. A los miembros de la comunidad se les podrá informar a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios.

⁸ **Artículo 103. Uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.** En todas las actuaciones judiciales deberá procurarse el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la gestión y trámite de los procesos judiciales, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la justicia, así como ampliar su cobertura. Las actuaciones judiciales se podrán realizar a través de mensajes de datos. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan generar, archivar y comunicar mensajes de datos. En cuanto sean compatibles con las disposiciones de este código se aplicará lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, las que lo sustituyan o modifiquen, y sus reglamentos.

⁹ **Artículo 111. Comunicaciones.** Los tribunales y jueces deberán entenderse entre sí, con las autoridades y con los particulares, por medio de despachos y oficios que se enviarán por el medio más rápido y con las debidas seguridades. Los oficios y despachos serán firmados únicamente por el secretario. Las comunicaciones de que trata este artículo podrán remitirse a través de mensajes de datos.

El juez también podrá comunicarse con las autoridades o con los particulares por cualquier medio técnico de comunicación que tenga a su disposición, de lo cual deberá dejar constancia.

saber, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías –INVIAS-, Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Municipio de Palmira, para que cualquier persona natural o jurídica, organizaciones populares, cívicas y similares, el Defensor del Pueblo o sus delegados, personeros y cualquier otra autoridad que por razón de sus funciones deba proteger o defender los derechos e intereses colectivos, intervengan por escrito y coadyuven esta acción antes de dictar sentencia de primera instancia.

Las entidades deberán llegar al despacho la respectiva constancia de publicación durante el término de traslado de la demanda.

Por reunir los requisitos formales establecidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998 se,

DISPONE:

PRIMERO: Admitir la acción popular de la referencia presentada por el señor **Eduardo Alfonso Correa Valencia**, en contra del **Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías –INVIAS-**.

SEGUNDO: Vincular a la presente demanda a la **Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y al Municipio de Palmira**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: Notificar personalmente esta providencia al **Ministerio de Transporte, al Instituto Nacional de Vías –INVIAS-**, a la **Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y al Municipio de Palmira**, haciéndoles entrega de una copia de la demanda con sus anexos, y copia de esta providencia, o en su defecto, por el procedimiento establecido en el inciso 5 del artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

CUARTO: Notificar personalmente al Agente del Ministerio Público, a la Defensoría del Pueblo Regional Valle y a la Personería del Municipio de Palmira del auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervengan como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos, si lo consideran conveniente.

QUINTO: Correr traslado por el término de diez (10) días a las entidades accionadas y vinculadas para que contesten la demanda, alleguen o soliciten pruebas y propongan excepciones.

SEXTO: Infórmese de la presente demanda a los habitantes del Municipio de Palmira – Valle mediante publicación que se fijará en las páginas Web y las redes

sociales de las entidades demandadas y vinculadas a saber, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías –INVIAS-, Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Municipio de Palmira, para que cualquier persona natural o jurídica, organizaciones populares, cívicas y similares, el Defensor del Pueblo o sus delegados, personeros, y cualquier otra autoridad que por razón de sus funciones deba proteger o defender los derechos e intereses colectivos, intervenga por escrito y coadyuve esta acción antes de dictar sentencia de primera instancia. Las entidades deberán llegar al despacho la respectiva constancia de publicación durante el término de traslado de la demanda.

SÉPTIMO: Remítase copia de la demanda y del auto admisorio de la demanda a la Defensoría de Pueblo, para el registro público de acciones populares y de grupo, de conformidad con el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

OCTAVO: Ordenar a la parte actora para que allegue el requerimiento efectuado a las entidades demandadas para la protección de los derechos colectivos como lo señala el artículo 144 de la ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma electrónica SAMAI
KAREN GÓMEZ MOSQUERA
JUEZA