Informe temático

Conflictividad social en el sector transporte de carga y pasajeros en Colombia, con especial énfasis en los peajes

Casos de estudio en los departamentos de Atlántico y Meta



www.**defensoria**.gov.co

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

Informe temático

Conflictividad social en el sector transporte de carga y pasajeros en Colombia, con especial énfasis en los peajes

Casos de estudio en los departamentos de Atlántico y Meta

Bogotá, D. C., octubre 2026

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

©2026, Defensoría del Pueblo de Colombia

IRIS MARÍN ORTIZ
Defensora del Pueblo

PAULA CRISTINA APONTE URDANETA
Vicedefensora del Pueblo

CONSTANZA CLAVIJO
Secretaria Privada

MARGARITA BARRAQUER SOURDIS
Secretaria General

JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN
Defensor Delegado para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social

SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMITÉ EDITORIAL:

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

EQUIPO CONSULTOR DE LA INVESTIGACIÓN:

FRANCISCO JAVIER PERDOMO NIÑO
Investigador principal

JULIÁN ANDRÉS FRANCO FORERO
Asistente de investigación

EQUIPO TÉCNICO DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN
Defensor Delegado

LUIS MILCIADES PÉREZ GONZÁLEZ
Profesional Especializado (Coordinador de la investigación)

VIVIANA VARGAS
Consultora de Enfoque de Género y Mujer

CONTRIBUCCIONES DE LAS DEFENSORIAS REGIONALES

CAROLINA GÓMEZ
Defensora Regional Atlántico

MARGARITA BOLÍVAR RUIZ
Defensora Regional Meta

evl
Diseño y diagramación

ALEJANDRA RESTREPO FRANCO
Corrección de estilo

Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo
Fotografías

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, siempre que se cite la fuente.

Defensoría del Pueblo
Calle 55 N.° 10-32 – Sede nacional
Código postal 110231
Bogotá, D. C., Colombia
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000
https://www.defensoria.gov.co/

Este documento debe citarse así: Defensoría del Pueblo (2026). *Informe temático: Conflictividad social en el sector transporte de carga y pasajeros en Colombia con especial énfasis en los peajes. Casos de estudio de los peajes en los departamentos de Atlántico y Meta. Bogotá, D. C.*

Contenido

Lista de siglas y acrónimos 8

Presentación 10

Introducción 12

Marco metodológico 13

Enfoques transversales 13

Estructura del informe 13

I. PRIMERA PARTE 16

1.1. Monitoreo de conflictos manifiestos y la coyuntura del paro de 2024 16

1.2. Gestión institucional, variedad de aspectos críticos y ruta de acción establecida 18

1.3. Labores de investigación para la prevención de la conflictividad y la protección de los derechos humanos 19

II. SEGUNDA PARTE 20

2.1. Resultados del modelo de clasificación de eventos de conflictividad 20

2.2. Conflictividad, modelo de desarrollo y derechos humanos 22

2.3. El transporte desde el enfoque de derechos y capacidades 22

2.4. Principales tensiones sociales y económicas en el sector 23

2.4.1. La política de subsidios a los combustibles y la transición energética 23

2.4.2. La deficiente provisión de infraestructura vial 24

III.TERCERA PARTE 26

3.1. Evolución del modelo de concesiones viales (1990–2025) 27

3.1.1. Primera generación de concesiones (1G, 1993–1997) 28

3.1.2. Segunda generación de concesiones (2G, 1995–2004) 28

3.1.3. Tercera generación de concesiones (3G, 2002–2010) 28

3.1.4. Cuarta generación de concesiones (4G, 2014–2022) 29

3.1.5. Quinta generación de concesiones (5G, 2020–presente) 29

3.2. Impactos del modelo concesionado 30

3.2.1. Expansión de la red y mejora de la conectividad 30

3.2.2. Calidad del servicio y diferencias entre redes concesionadas y no concesionadas 30

3.2.3. Efectos sobre tiempos de viaje y costos logísticos 31

3.2.4. Valoración crítica: logros y límites del modelo 31

IV. CUARTA PARTE 32

4.1. Factores detonantes de la conflictividad social en torno a los peajes 33

4.1.1. Altas tarifas y ausencia de tarifas diferenciales 33

4.1.2. Falta de criterios de asequibilidad para poblaciones aledañas 34

4.1.3. Fragmentación territorial y ubicación inadecuada de peajes 35

4.1.4. Incumplimiento de obras y retrasos en la ejecución 35

4.1.5. Desbalances contractuales y debilidad del control institucional 36

4.1.6. Deficiencias de diseño y seguridad vial 36

4.2. Derechos humanos, justicia redistributiva y confianza institucional 37

4.2.1. Justicia distributiva: equidad en cargas y beneficios 37

4.2.2. Confianza institucional y gobernanza participativa 38

4.3. Hacia una reformulación integral del modelo de peajes en Colombia 38

4.3.1. Fuentes alternativas de financiamiento de infraestructura vial 38

4.3.2. Nuevas reglas para la ubicación y densidad de peajes 39

4.3.3. Criterios normativos para tarifas diferenciales 40

4.3.4. Mecanismos de asequibilidad y compensación regional 40

4.3.5. Transparencia, participación ciudadana y tecnología 41

4.4. Impactos positivos del modelo concesionado: conectividad y competitividad mejoradas 41

4.5. Rol de la Defensoría del Pueblo frente a la conflictividad por peajes 41

4.5.1. Monitoreo y tipificación temprana de eventos conflictivos 42

4.5.2. Mediación y defensa de derechos fundamentales 42

4.5.3. Reconocimiento de la heterogeneidad territorial y social 42

V. QUINTA PARTE 44

VI. SEXTA PARTE 46

6.1. Para los departamentos y municipios 46

6.1.1. Participación y gestión territorial de conflictos 46

6.2. Para el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Infraestructura 47

6.2.1. Revisión y ajuste del modelo de peajes y concesiones viales 47

6.3. Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía 48

6.3.1. Política de combustibles con enfoque social 48

6.4. Para el Ministerio del Trabajo y la Superintendencia de Transporte 48

6.4.1. Garantías laborales y formalización del sector 48

6.5. Para el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional 49
6.5.1. Garantía del derecho a la protesta y seguridad en vías 49
7A. ANEXO 1 50
Modelo de clasificación de eventos de conflictividad: fundamentos metodológicos y resultados 50
Antecedentes y justificación 50
Marco conceptual: categorías y subcategorías de conflictividad 51
Fundamentos técnicos: Procesamiento de Lenguaje Natural 52
Modelos de incrustaciones semánticas 52
Diseño del clasificador supervisado 52
Modelo Human-in-the-Loop (HITL) 52
Resultados del modelo 53
Análisis espacial de la conflictividad 53
7A. ANEXO 2 55
Estudios de caso territoriales 55
Departamentos del Atlántico y del Meta 55
7B.1. Estudio de caso 56
Conflictividad social en torno a los peajes 56
Departamento del Atlántico 56
Caracterización del territorio y contexto del sector transporte 56
Mapa de actores y escenarios de conflictividad 58
Análisis de los principales casos de conflictividad 59
Peaje Los Papiros (Puerto Colombia): trayectoria de un conflicto emblemático 59
Peaje Sabanagrande: densidad tarifaria y fragmentación territorial 61
Peaje proyectado Arroyo de Piedra: conflicto en etapa de prevención 62
Caso Galapa: peaje, expansión urbana y conflicto jurisdiccional 63
Análisis comparativo de los casos del Atlántico 64
Factores de riesgo y oportunidades de transformación en el Atlántico 65
7B.2. Estudio de caso 66
Conflictividad social en torno a los peajes 66
Departamento del Meta 66
Caracterización del territorio y contexto del sector transporte 66
La Malla Vial del Meta: contexto contractual y origen de la conflictividad 67
Análisis de los principales casos de conflictividad en el Meta 68
Peaje La Libertad: asequibilidad, ruralidad y derechos vulnerados 68
Peaje Ocoa: conflicto en el corredor logístico del petróleo 70
Peaje Puente Amarillo: legitimidad, consulta previa y acción ciudadana 71
Peaje Iracá: conflicto de baja visibilidad, impacto acumulado 72
El desbalance contractual y la actuación de la ANI en el Meta 72
Vía al Llano (Bogotá–Villavicencio): complejidad técnica, riesgo geológico y conflicto social 73
Análisis comparativo de los casos del Meta 74
Tabla 7 74
Análisis comparativo de casos de conflictividad por peajes en el departamento del Meta. 74
Factores de riesgo y oportunidades de transformación en el Meta 74
7B.3. Análisis comparativo 76
Atlántico y Meta: convergencias y divergencias en la conflictividad 76
Lecciones para la política pública y la acción defensorial 76
Convergencias: factores estructurales compartidos 76
Divergencias: especificidades territoriales 77
Lecciones para la política pública y la acción defensorial 77
La escala de intervención debe coincidir con la escala del problema 77
El litigio estratégico como instrumento de transformación estructural 78
La incorporación del enfoque de género requiere acción afirmativa 78
La consistencia territorial de la Defensoría es condición de eficacia 79
7B.4. Recomendaciones específicas derivadas de los estudios de caso 80
Recomendaciones para el departamento del Atlántico 80
Para la Agencia Nacional de Infraestructura y el Ministerio de Transporte 80
Recomendaciones para el departamento del meta 81
Para la Agencia Nacional de Infraestructura y el Ministerio de Transporte 81
7B.5. Notas metodológicas sobre los estudios de caso 82
Fuentes de información utilizadas 82
Consideraciones éticas 83
Referencias 84

Índice de gráficos

Ilustración 1. Mapa de Concesiones y peajes de Colombia, 2026 27
Ilustración 2. Distribución espacial de la conflictividad 54
Ilustración 3. Mapa de peajes del departamento del Atlántico 56
Ilustración 4. Mapa de Peajes del departamento del Meta 66

Índice de tablas

Tabla 1: Distribución de eventos de conflictividad en el sector transporte por categoría (2022–2026).... 21
Tabla 2: Comparativa de alcances por generaciones de concesiones de transporte 30
Tabla 3. División de categorías y subcategorías de conflictividad en transporte 51
Tabla 4. Evolución del desempeño del modelo de clasificación por fases 53
Tabla 5. Mapa de actores en la conflictividad por peajes en el departamento del Atlántico 58
Tabla 6. Análisis comparativo de casos de conflictividad por peajes en el Atlántico 64
Tabla 7. Análisis comparativo de casos de conflictividad por peajes en el departamento del Meta 74
Tabla 8. Convergencias en factores estructurales de conflictividad: Atlántico y Meta 76
Tabla 9. Divergencias territoriales — Atlántico y Meta 77

Lista de siglas y acrónimos

ACPM	Aceite Combustible Para Motores
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANSV	Agencia Nacional de Seguridad Vial
APP	Asociación Público-Privada
BETO	Modelo de lenguaje profundo preentrenado en español
BERT	Bidirectional Encoder Representations from Transformers
CAPEX	Capital Expenditure (Inversión inicial o de capital)
CCI	Cámara Colombiana de la Infraestructura
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CNV	Contribución Nacional de Valorización
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EER	Evento Eximente de Responsabilidad
ESMAD	Escuadrón Móvil Antidisturbios (hoy UNDMO)
FEPC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
FUEC	Formulario Único de Extracto de Contrato
GINI	Coeficiente de Gini (medida de desigualdad)
GVI	Gestión Vial Integral
HITL	Human-In-The-Loop
IAD	Análisis y Desarrollo Institucional
IMG	Ingreso Mínimo Garantizado
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ITS	Sistemas Inteligentes de Transporte
LPI	Logistics Performance Index (Índice de desempeño logístico)
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPEX	Operational Expenditure (Gastos de operación y mantenimiento)
PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Procesamiento de Lenguaje Natural
PMU	Puesto de Mando Unificado
RNDC	Registro Nacional de Despachos de Carga
RUNT	Registro Único Nacional de Tránsito
SICE-TAC	Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga
SPV	Special Purpose Vehicle (Sociedad de propósito especial)
TAG	Identificador electrónico para peajes
TF-IDF	Term Frequency-Inverse Document Frequency
TIR	Tasa Interna de Retorno
UNDMO	Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden
UPIT	Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte
USO	Unión Sindical Obrera

Presentación

La Defensoría del Pueblo de Colombia, en ejercicio del mandato constitucional que le confiere el artículo 282 de la Constitución Política y en desarrollo de la Ley 24 de 1992 y el Decreto Ley 025 de 2014, presenta este informe temático sobre la conflictividad social en el sector transporte de carga y pasajeros, con especial énfasis en las controversias asociadas al sistema de peajes y concesiones viales. Esta publicación es resultado de un proceso de investigación aplicada durante 2025 por la Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, y se pone a disposición de la ciudadanía, los gremios del sector, las entidades del Estado y la comunidad académica.

El transporte y la infraestructura vial no son meros componentes técnicos del desarrollo económico: son factores determinantes para el bienestar ciudadano y para la garantía efectiva de los derechos humanos. En el contexto colombiano, la movilidad se configura como un derecho habilitante que condiciona el ejercicio de otras garantías fundamentales, entre ellas el derecho a la salud, a la educación, al trabajo y a la participación social. Su provisión deficiente o inequitativa no constituye, por tanto, un simple problema de gestión sectorial, sino una afectación concreta a la dignidad de las personas y a las posibilidades reales de desarrollo de las comunidades.

La investigación que sustenta este documento se justifica por el incremento sostenido de las tensiones estructurales en el modelo de desarrollo colombiano, tensiones que se manifiestan de manera recurrente en movilizaciones, bloqueos viales y disputas entre comunidades, gremios y autoridades. El sistema de peajes, en particular, ha registrado una conflictividad significativa y en aumento: entre 2022 y marzo de 2026, la base de datos del Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría identificó 424 eventos asociados a esta problemática, lo cual evidencia una fricción distributiva persistente en la que los beneficios de la competitividad macroeconómica no siempre se traducen en ganancias netas para los hogares locales, en particular para los más vulnerables.

El análisis contenido en este informe va más allá del registro y descripción de las protestas. Desde un enfoque basado en derechos humanos, la Defensoría del Pueblo examina la conflictividad sectorial como un fenómeno estructural vinculado a las reglas de regulación económica, a las desigualdades territoriales en la provisión de infraestructura y a la percepción ciudadana de inequidad en la financiación vial. Se incorporan además enfoques diferenciales de género e interseccionalidad que permiten visibilizar cómo estas tensiones afectan de manera desigual a distintos grupos poblacionales: mujeres, comunidades campesinas e indígenas, pequeños transportadores, trabajadores informales y poblaciones de territorios históricamente marginados.

Este informe busca aportar insumos técnicos para la formulación de políticas públicas que trasciendan la lógica técnico-financiera y adopten un enfoque integral de justicia social y cohesión territorial. Se espera que los hallazgos y recomendaciones aquí expuestos contribuyan a la prevención de nuevas vulneraciones de derechos humanos, al fortalecimiento de los mecanismos de diálogo institucional y al diseño de reformas estructurales que equilibren los intereses de todos los actores involucrados en el sector transporte.

La Defensoría del Pueblo hace un llamado a las autoridades nacionales y territoriales, a la sociedad civil organizada, a los gremios del transporte y a la comunidad académica e internacional para reconocer que la infraestructura vial debe ser un motor de cohesión y equidad, y no de exclusión y conflicto. Resulta imperativo que la gestión de las concesiones viales y el diseño de los esquemas de financiación vial incorporen, de manera sistemática, criterios de asequibilidad, equidad territorial y participación ciudadana, para garantizar que el progreso en la red vial no deje atrás a las poblaciones más vulnerables. La sostenibilidad de la paz social en los territorios depende, en buena medida, de nuestra capacidad colectiva para transformar estos conflictos mediante un diálogo transparente, una institucionalidad fortalecida y un compromiso irrestricto con la dignidad humana.

IRIS MARÍN ORTIZ
Defensora del Pueblo

Introducción

La conflictividad social en el sector transporte constituye uno de los fenómenos más recurrentes y estructuralmente significativos del escenario político y social colombiano contemporáneo. Sus expresiones son múltiples y heterogéneas: movilizaciones de transportadores, bloqueos de corredores viales estratégicos, controversias regulatorias sobre tarifas y costos de operación, disputas en torno al sistema de peajes y concesiones viales, tensiones entre actores formales e informales del sector y conflictos derivados de las condiciones de precariedad laboral de quienes desarrollan actividades de transporte. Estas dinámicas no solo afectan la prestación de un servicio público esencial, sino que inciden directamente sobre el ejercicio de derechos fundamentales como la movilidad, el trabajo, la igualdad material, la libre competencia y la protesta social.

El presente informe tiene como propósito analizar, de manera estructural y con perspectiva territorial, la conflictividad social en el sector transporte de carga y pasajeros en Colombia, con especial énfasis en las controversias asociadas al sistema de peajes y concesiones viales. A partir de un enfoque basado en derechos humanos y con orientación preventiva, el documento busca identificar patrones recurrentes, factores detonantes y dinámicas de escalamiento, con el fin de aportar insumos estratégicos para la toma de decisiones institucionales y la formulación de políticas públicas que contribuyan a la transformación pacífica de estos conflictos.

El análisis que aquí se presenta no se limita a la descripción de eventos de protesta. La conflictividad sectorial es abordada como un fenómeno estructural que expresa tensiones colectivas en torno a las reglas, los recursos y el reconocimiento en el sistema de transporte. Estas tensiones pueden manifestarse a través de canales institucionales de participación y mediante acciones colectivas de protesta o presión. Entender esta distinción es fundamental para el diseño de respuestas institucionales que vayan más allá de la gestión del orden público y apunten a la transformación de las causas estructurales del conflicto.

El informe incorpora una lectura territorial comparativa que integra dos estudios de caso centrales —los departamentos de Atlántico y Meta— en el marco de una mirada estructural de alcance nacional. Estos casos permiten ilustrar cómo las tensiones asociadas a peajes y concesiones viales adquieren configuraciones diferenciadas según las características económicas, sociales y geográficas de cada región, las cuales evidencian a la vez patrones comunes y especificidades locales que enriquecen la comprensión del fenómeno.

Marco metodológico

En términos metodológicos, el informe combina múltiples estrategias de investigación. Se realizó una revisión normativa exhaustiva del marco legal e institucional del sector transporte, así como del régimen de concesiones viales. Se analizó información estadística sobre eventos de conflictividad registrados en la base de datos del Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo para el periodo 2022–2026. Se sistematizaron actuaciones defensoriales en los casos de estudio y se realizó una revisión bibliográfica de fuentes secundarias especializadas. Se efectuaron entrevistas semiestructuradas con actores clave del ámbito nacional y en los territorios priorizados. Adicionalmente, se incorporó un enfoque prospectivo que identifica escenarios de riesgo y posibles trayectorias de escalamiento de la conflictividad, en coherencia con el mandato preventivo de la Defensoría del Pueblo.

Una herramienta metodológica innovadora utilizada en este informe es el modelo de clasificación de eventos de conflictividad basado en técnicas de Procesamiento de Lenguaje Natural (PLN) y aprendizaje automático, desarrollado con la interacción activa de inteligencia artificial y validado mediante revisión experta. Este modelo permitió sistematizar y clasificar de manera consistente 1697 eventos de conflictividad en el sector transporte registrados entre 2022 y 2026, donde se identificaron categorías temáticas, tendencias temporales y patrones territoriales con un nivel de precisión superior al 90%.

Enfoques transversales

De manera transversal, el documento integra enfoques diferenciales —étnico, de género y etario— con el propósito de visibilizar los impactos específicos de la conflictividad del sector sobre grupos poblacionales particulares. Se presta especial atención a las mujeres vinculadas al transporte como trabajadoras, usuarias o integrantes de economías familiares del sector; a las comunidades étnicas ubicadas en áreas de influencia de proyectos viales; a la población adulta mayor como usuaria frecuente del transporte intermunicipal y a los trabajadores informales del sector. Esta perspectiva permite comprender que la conflictividad no afecta de manera homogénea a la ciudadanía, sino que puede profundizar brechas estructurales preexistentes cuando no se diseñan respuestas diferenciadas.

Estructura del informe

El informe se organiza en seis partes principales, precedidas por los elementos preliminares institucionales. En la primera parte se presentan los antecedentes que motivaron la investigación, que incluyen el contexto del

paro nacional camionero de septiembre de 2024, la gestión institucional desarrollada por la Defensoría y la ruta metodológica adoptada. La segunda parte ofrece un panorama amplio de la conflictividad social en el sector transportador colombiano, con los resultados del modelo de clasificación de eventos, el análisis conceptual del vínculo entre transporte, derechos humanos y modelo de desarrollo y la caracterización de las principales tensiones estructurales del sector.

La tercera parte aborda el modelo de concesiones viales en Colombia y se analiza su evolución histórica desde la primera generación hasta las iniciativas actuales, sus impactos en términos de conectividad, calidad del servicio y costos logísticos, y una valoración crítica de sus logros y limitaciones. La cuarta parte, de mayor extensión y profundidad analítica, presenta el análisis integral de la conflictividad social en torno a peajes y concesiones viales, donde se identifican sus factores detonantes, sus implicaciones en términos de derechos humanos y justicia distributiva y una propuesta comprehensiva de reformulación del modelo actual. Se discute también el rol estratégico de la Defensoría del Pueblo en la prevención y transformación de estos conflictos. En la quinta parte se exponen las conclusiones del informe y la sexta parte contiene las recomendaciones dirigidas a las autoridades territoriales, a las entidades nacionales del sector y al ministerio público. Finalmente, se incluye un anexo técnico que comprende tres temas: el anexo 1 detalla el modelo de clasificación de eventos de conflictividad y un análisis espacial de la distribución territorial del fenómeno y el anexo 2 aborda los dos casos de estudio para los departamentos de Atlántico y Meta.

En conjunto, este informe aspira a constituirse en una herramienta técnica y estratégica para operadores estatales, autoridades territoriales, gremios, organizaciones sociales y ciudadanía en general. Su objetivo es contribuir a la armonización entre la sostenibilidad financiera de la infraestructura vial y la garantía efectiva de los derechos fundamentales, al promover soluciones institucionales que privilegien el diálogo, la equidad territorial y la prevención del escalamiento de los conflictos sociales en el sector transporte.



Primera parte

1. Antecedentes y contexto de la investigación

La conflictividad social en el sector transporte se ha convertido en uno de los termómetros más visibles de las tensiones estructurales del modelo de desarrollo colombiano. El aumento sostenido de los costos de operación —combustibles, peajes, mantenimiento vehicular—, las brechas históricas en la provisión de infraestructura vial, las desigualdades territoriales en el acceso a la movilidad y las tensiones de carácter regulatorio y laboral se expresan de forma recurrente en protestas, bloqueos y disputas que involucran a comunidades, transportadores, concesionarios y autoridades del Estado. Estas tensiones no se manifiestan de forma homogénea en el territorio: presentan impactos diferenciados según la región, la posición socioeconómica, el género, la pertenencia étnica y las condiciones laborales de los distintos actores involucrados.

Un elemento central del contexto es la dimensión de género. La conflictividad en el sector transportes evidencia impactos diferenciados sobre las mujeres, en su condición de usuarias del sistema y como trabajadoras del sector. Las barreras de acceso al empleo formal en actividades históricamente masculinizadas, la precarización laboral, la sobrecarga de las labores de cuidado no remunerado y los riesgos específicos asociados a la movilidad —que incluyen situaciones de violencia y acoso sexual— configuran un escenario de desigualdad estructural que suele permanecer oculto en los diagnósticos sectoriales y en los diseños institucionales de respuesta. Estas brechas se intensifican cuando confluyen con factores territoriales y socioeconómicos desfavorables, que dan lugar a afectaciones interseccionales que demandan una lectura integral desde el enfoque de derechos humanos.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social y su Observatorio de Conflictividad Social, ha desarrollado herramientas técnicas que le permiten comprender de manera sistemática estos conflictos, anticipar riesgos de escalamiento y orientar su acción de mediación y defensa de derechos, con un énfasis particular en los conflictos asociados a la infraestructura vial concesionada y al cobro de peajes.

1.1. Monitoreo de conflictos manifiestos y la coyuntura del paro de 2024

Desde 2022, la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social ha registrado sistemáticamente eventos de conflictividad social manifiesta en el sector transporte, a partir del seguimiento a movilizaciones, disturbios, bloqueos viales, tomas de infraestructura y otras expresiones colectivas de inconformidad. Este ejercicio ha permitido identificar patrones recurrentes, tendencias territoriales y perfiles de actores involucrados, así como los factores estructurales que inciden en la escalada de los conflictos sociales en el sector.

Los resultados del monitoreo evidencian que el sector transportes concentra una proporción significativa de los eventos de conflictividad registrados en el país, el cual se configura como uno de los ámbitos con mayor intensidad y recurrencia conflictiva. Esta concentración no obedece únicamente a factores coyunturales, sino a la convergencia de problemáticas estructurales asociadas a la regulación del sector, los costos crecientes de operación, la precarización de las condiciones laborales, la desigualdad territorial en la provisión de infraestructura vial y las limitaciones históricas de los canales de participación efectiva de los distintos actores involucrados.

Una lectura diferencial de los conflictos manifiestos permite observar que las afectaciones no se distribuyen de manera homogénea entre los actores del sector. Las organizaciones gremiales de mayor escala cuentan con mayores capacidades de interlocución y negociación con el nivel nacional, mientras que los pequeños transportadores, los trabajadores independientes, las comunidades locales y los usuarios de regiones periféricas enfrentan mayores barreras para incidir en las decisiones que afectan directamente sus condiciones de vida y trabajo. Estas asimetrías se reflejan en la visibilidad pública de las demandas y en el acceso efectivo a los espacios formales de concertación institucional.

Dato clave del monitoreo:

En el periodo comprendido entre 2022 y marzo de 2026, el Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo registró 1697 eventos de conflictividad vinculados al sector transporte. De estos, los conflictos relacionados con el sistema de peajes alcanzaron 424 eventos, con una tendencia de aumento sostenido en el periodo: de 48 eventos en 2022 a 147 en 2024.

Un hito determinante en la dinámica reciente de la conflictividad sectorial fue el paro nacional camionero realizado entre el primero y el 6 de septiembre de 2024. Apenas dos meses después de la publicación del informe previo sobre conflictividad en el sector transporte elaborado por la Delegada en julio de 2024, diversas organizaciones gremiales y asociaciones de usuarios del transporte de carga se movilizaron en rechazo a las medidas anunciadas por el Gobierno Nacional para eliminar los subsidios a los combustibles destinados a los denominados «grandes consumidores». Si bien esta decisión de política macroeconómica actuó como detonante inmediato de la movilización, en los pliegos de peticiones, pronunciamientos públicos y mesas de diálogo establecidas por las autoridades del sector emergieron otros asuntos críticos de carácter estructural que demandaban atención estatal.

La inconformidad con la política de combustibles logró articular a un conjunto heterogéneo de actores del sector en torno a una demanda común. Sin embargo, otros temas igualmente críticos que se discutieron en los espacios de concertación —como la regulación de los costos de transporte de carga o los mecanismos de control sobre el Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga (SICE-TAC)— evidenciaron fracturas internas entre los actores del sector, que dificultaron la construcción de posiciones unificadas y la adopción de soluciones de largo plazo.

Desde un enfoque de género e interseccionalidad es importante señalar que, si bien el paro fue liderado mayoritariamente por organizaciones y vocerías de composición masculina, el monitoreo institucional permitió identificar impactos indirectos y sistemáticamente poco visibilizados sobre las mujeres vinculadas al sector. La interrupción prolongada de las cadenas de abastecimiento y movilidad tuvo efectos diferenciados sobre mujeres en contextos rurales y urbanos populares, quienes enfrentaron mayores dificultades para acceder a alimentos, servicios de salud y medios de subsistencia. No obstante, estas afectaciones no se tradujeron en una representación proporcional de las mujeres en los espacios formales de negociación.

1.2. Gestión institucional, variedad de aspectos críticos y ruta de acción establecida

En respuesta a la movilización, el 6 de septiembre de 2024, el Ministerio de Transporte suscribió un acta de acuerdos con los representantes de los gremios transportadores, en la cual se comprometió a revisar la composición de costos del sistema SICE-TAC mediante mesas técnicas de trabajo. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo actuaron como garantes del proceso de diálogo. Adicionalmente, se pactó impulsar un sistema de sanciones para quienes incumplieran las definiciones de costos establecidas por el sistema, cuya ausencia había sido denunciada reiteradamente por las organizaciones transportadoras como un factor que permitía distorsiones en las condiciones competitivas del mercado de fletes.

Desde una perspectiva institucional, este proceso representó un avance significativo en términos de apertura al diálogo y de reconocimiento formal de las demandas del sector. No obstante, el seguimiento realizado por la Delegada identificó limitaciones relevantes en la incorporación del enfoque diferencial en el diseño y funcionamiento de los espacios de concertación. En particular, se evidenció una participación predominante de actores gremiales de mayor capacidad organizativa, en detrimento de los pequeños transportadores, los trabajadores independientes y los actores territoriales cuyas afectaciones, aunque significativas, no siempre se traducen en vocerías formales con acceso a estos espacios.

El 8 de enero de 2025, la Defensora del Pueblo, Iris Marín Ortiz, convocó un espacio de diálogo con los voceros de los transportadores firmantes de los acuerdos, con el fin de verificar el estado de avance y el cumplimiento de los compromisos suscritos. A partir de esta reunión, la Delegada emitió oficios y comunicaciones al Ministerio de Transporte, sostuvo reuniones directas con las organizaciones de transportadores y realizó un monitoreo constante del avance de las mesas técnicas en la revisión del SICE-TAC y los demás puntos acordados en septiembre de 2024.

A lo largo del periodo de seguimiento se adelantaron un total de 19 mesas de trabajo nacionales durante 2024 y otras cuatro entre abril y junio de 2025. Como resultado de estos espacios se habilitaron mesas permanentes con la Superintendencia de Transporte para el control de las empresas que evaden los requisitos del SICE-TAC y se expidió el Decreto 1017 del 21 de septiembre de 2025, que modifica el capítulo de carga del Decreto rector del sector (Decreto 1079 de 2015), que introduce precisiones normativas en materia de costos y regulación del transporte de carga.

A pesar de estos avances se mantiene el incumplimiento de varios de los compromisos más sustantivos acordados en 2024. Asimismo, se observó un cambio en la naturaleza de los conflictos: los aspectos críticos tendieron a desplazarse desde las dimensiones económicas y técnicas hacia problemáticas de orden público y político de mayor gravedad y complejidad, que incluyen situaciones de extorsión, retenes ilegales, peajes clandestinos e incineración de vehículos en regiones apartadas, que pusieron en riesgo la vida de los transportadores y exigieron la articulación entre el Ministerio de Defensa y la Dirección de la Policía Nacional.

1.3. Labores de investigación para la prevención de la conflictividad y la protección de los derechos humanos

En el marco de su mandato constitucional de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo realiza labores permanentes de investigación social orientadas a la identificación temprana de factores de riesgo asociados a la conflictividad, con el objetivo de prevenir vulneraciones de derechos fundamentales y colectivos. Estas acciones se fundamentan en un enfoque de derechos humanos que entiende la conflictividad social como una expresión legítima de demandas estructurales y no únicamente como un problema de orden público.

Para la elaboración del presente informe, la Delegada adoptó una metodología de selección de casos basada en la categorización de eventos conflictivos, el análisis de tendencias estadísticas y la priorización mediante técnicas cualitativas y cuantitativas. El caso central del análisis —la conflictividad asociada al sistema de peajes— fue seleccionado por su recurrencia, impacto territorial y relevancia para el ejercicio de derechos humanos. La metodología combina:

- Revisión sistemática de literatura académica e institucional.
- Análisis cuantitativo de la base de datos de conflictividad de la Defensoría (2022–2026), con apoyo de técnicas de procesamiento de lenguaje natural.
- Revisión normativa del marco legal e institucional del sector.
- Sistematización de actuaciones defensoriales en los casos de estudio.
- Entrevistas semiestructuradas con actores clave nacionales y territoriales.
- Análisis territorial comparativo de los casos de Atlántico y Meta.

Desde el enfoque de género, la investigación reconoció y abordó la subrepresentación de las experiencias de las mujeres en los análisis convencionales de la conflictividad del sector, asociada a la limitada disponibilidad de información desagregada por sexo y a su baja participación en los espacios formales de interlocución. Esta limitación fue abordada mediante la incorporación progresiva de variables de género en los instrumentos de análisis y el esfuerzo por relevar testimonios y experiencias de mujeres vinculadas al sector en los territorios estudiados.

Segunda parte

2. Panorama de la conflictividad social en el sector transportador colombiano

Para la construcción del panorama de conflictividad en el sector transporte se realizó un registro sistemático de fuentes académicas e institucionales mediante búsquedas en Google Académico con combinaciones de términos clave en español. La revisión bibliográfica permitió identificar 36 fuentes relevantes —artículos científicos, informes institucionales, tesis de maestría y doctorado, libros académicos y documentos de trabajo—, de las cuales 27 fueron publicadas entre 2015 y 2025, lo que garantiza la pertinencia y actualidad del soporte documental.

La literatura especializada converge en señalar que la conflictividad en el sector transporte en Colombia no responde a una causa única, sino a la interacción de múltiples factores de naturaleza estructural y coyuntural. Estos factores incluyen dimensiones económicas (costos de operación, regulación de fletes, sostenibilidad financiera de los sistemas de transporte público), sociales e institucionales (desigualdad territorial, debilidad regulatoria, baja participación ciudadana), tecnológicas (irrupción de plataformas digitales, transición energética) y culturales y de género (condiciones de trabajo, integración de las mujeres al sector, identidad gremial). Adicionalmente, los estudios resaltan el carácter recurrente y cíclico de estos conflictos, que tienden a reactivarse periódicamente con repertorios de acción que combinan la protesta en las vías y la negociación directa con las autoridades.

2.1. Resultados del modelo de clasificación de eventos de conflictividad

El análisis cuantitativo de los eventos de conflictividad registrados en la base de datos de la Defensoría del Pueblo para el periodo comprendido entre 2022 y marzo de 2026 permitió identificar 1697 casos vinculados al sector transporte, mediante el modelo de clasificación basado en Procesamiento de Lenguaje Natural descrito en detalle en el anexo técnico 1. La distribución de estos eventos por categorías temáticas revela la siguiente estructura:

Tabla 1. Distribución de eventos de conflictividad en el sector transporte por categoría [2022–2026]

Categoría de conflictividad	Eventos (N. °)	Participación (%)
Provisión deficiente de infraestructura vial (incluye peajes)	804	47,4 %
Regulación del transporte (tarifas, fletes, control)	412	24,3 %
Subsidios a combustibles y política fiscal	229	13,5 %
Condiciones laborales y seguridad social	147	8,7 %
Reformas sectoriales y desconexión institucional	63	3,7 %
Problemáticas sociales locales con impacto en transporte	28	1,6 %
Conflictos ambientales o territoriales	14	0,8 %
Total	1697	100 %

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del modelo de clasificación con inteligencia artificial [Defensoría del Pueblo, 2025].

Como se aprecia en la tabla anterior, la provisión deficiente de infraestructura vial —que incluye los conflictos directamente asociados al sistema de peajes— concentra casi la mitad de los eventos registrados (47,4 %). Al sumar esta categoría con la regulación del transporte y los subsidios a combustibles y política fiscal, estas tres reúnen más del 85 % de los eventos de conflictividad del sector en el periodo analizado. Esta distribución refleja la centralidad de las tres dimensiones en la dinámica conflictiva del transporte colombiano.

En lo que respecta a la dinámica temporal, el análisis evidencia un importante grado de consistencia: la distribución relativa de los eventos entre categorías no cambia de manera significativa a lo largo del tiempo, lo que otorga robustez a la clasificación y sugiere que los factores estructurales se mantienen relativamente estables en el periodo. No obstante, se observa un crecimiento significativo en el número absoluto de eventos registrados, en particular los asociados a peajes, que pasaron de 48 en 2022 a 147 en 2024.

En cuanto a la dinámica estacional no se aprecia un comportamiento muy marcado a lo largo del año. Se registra una pequeña disminución en los meses de enero, junio y diciembre —coincidentes con los periodos de vacaciones escolares— y un pico de intensidad en el mes de septiembre, fecha que coincide con el paro camionero de 2024 y que históricamente ha concentrado movilizaciones de mayor escala en el sector.

2.2. Conflictividad, modelo de desarrollo y derechos humanos

El transporte y la infraestructura vial ocupan un lugar central en la discusión sobre el desarrollo económico en Colombia. Más allá de su carácter técnico, la provisión de vías, servicios de movili-

dad y políticas relacionadas con combustibles constituyen factores determinantes para el bienestar ciudadano y para la garantía de derechos fundamentales. En un país con rezagos históricos en infraestructura y profundas desigualdades territoriales, el transporte no solo refleja la capacidad del Estado para articular el territorio nacional y conectar a la población con los mercados, sino también las tensiones distributivas, políticas y sociales que emergen en torno a la forma en que estos servicios se financian, regulan y gestionan.

En términos económicos, el transporte constituye un motor clave del desarrollo; reduce los costos de movilización, conecta mercados nacionales e internacionales y facilita la competitividad. Sin embargo, en Colombia este potencial coexiste con profundas asimetrías regionales y sociales. La infraestructura vial es insuficiente e inequitativamente distribuida: solo el 76,2 % de la red primaria bajo la administración de INVIAS se encuentra pavimentada y apenas la mitad de ella se encuentra en buen estado. Esta deficiencia encarece el transporte de bienes y limita el acceso a oportunidades económicas, lo cual afecta especialmente a las zonas periféricas del país.

2.3. El transporte desde el enfoque de derechos y capacidades

El análisis del transporte no puede limitarse a sus efectos sobre el crecimiento económico. De acuerdo con los planteamientos de John Rawls (2017) y Amartya Sen (2014) es necesario incorporar una visión que considere la justicia distributiva y las libertades reales que habilita la infraestructura de transporte. Para Rawls, los bienes primarios —entre los que se incluye la posibilidad efectiva de movilizarse— deben distribuirse de manera equitativa, para garantizar que las desigualdades solo sean aceptables cuando benefician a los más desfavorecidos. Para Sen, el desarrollo se concibe como la expansión de las capacidades reales de los individuos, donde la posibilidad de movilizarse libremente, acceder a servicios y participar en la economía constituyen prerrequisitos esenciales de la vida digna.

En el marco jurídico colombiano, la Constitución Política de 1991 establece garantías concretas que amparan el derecho al transporte justo y accesible. El artículo 24 consagra la libertad de locomoción en el territorio nacional; el artículo 13 establece la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación y el artículo 365 designa al transporte como servicio público esencial, sujeto a planificación estatal orientada a promover la integración nacional. La Estrategia Nacional de Logística prioriza explícitamente «garantizar el derecho constitucional de la movilidad de personas y bienes».

Desde un enfoque de derechos, la evaluación del sistema de transporte debe considerar si las personas tienen efectivamente la opción real de trasladarse y acceder a oportunidades —no basta con la existencia de vías amplias si comunidades quedan aisladas—. Las limitaciones en la cobertura del transporte público en zonas rurales y periféricas, los altos costos de los peajes y la deficiente calidad de las carreteras secundarias y terciarias constituyen vulneraciones concretas del deber estatal de garantizar el derecho a la movilidad para todos los colombianos.

Desde la perspectiva de género, estas limitaciones generan impactos diferenciados: las mujeres suelen asumir de manera desproporcionada las tareas de cuidado y dependen en mayor medida del transporte público para la movilidad cotidiana. Las restricciones al acceso al transporte —ya sea por costo, disponibilidad o seguridad— impactan de manera diferencial su capacidad de participar en la economía, acceder a servicios de salud y educación y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

2.4. Principales tensiones sociales y económicas en el sector

2.4.1. La política de subsidios a los combustibles y la transición energética

El financiamiento del transporte y la movilidad pública concentran tensiones estructurales que atraviesan simultáneamente el gasto público, la desigualdad económica y social y los compromisos ambientales del Estado. En Colombia, una de las expresiones más visibles de estas tensiones ha sido la política de subsidios a los combustibles, diseñada históricamente para moderar los precios internos mediante el Fondo de Estabilización de Precios del Combustible (FEPC). Si bien este mecanismo ha permitido contener aumentos abruptos en los precios de la gasolina y el diésel, su costo fiscal ha sido elevado: en los años de mayor presión, el subsidio llegó a representar hasta el 1,6 % del PIB.

La distribución de los beneficios de este esquema plantea serios cuestionamientos desde una perspectiva de justicia distributiva. La evidencia empírica indica que cerca del 85 % del beneficio del subsidio al diésel —combustible fundamental para el transporte de carga— se concentra en el quintil más rico de la población, mientras solo el 1 % alcanza al quintil más pobre (García, 2013). Este carácter regresivo del subsidio no implica, sin embargo, que su desmonte inmediato resulte automáticamente beneficioso para los sectores más vulnerables: los hogares de menores ingresos, los campesinos, los trabajadores informales y los pequeños productores dependen indirectamente del costo del combustible para su subsistencia, de modo que eliminarlo sin mecanismos claros de compensación puede intensificar la desigualdad económica y social.

A estas tensiones fiscales y distributivas se suma la dimensión ambiental. El sector transporte constituye una de las principales fuentes de emisiones de carbono del país, lo que sitúa a los subsidios a combustibles fósiles en contradicción con los compromisos climáticos del Estado colombiano. El desafío de una transición energética justa consiste precisamente en desmontar estos subsidios de forma gradual y focalizada, de tal manera que permitan al Estado recuperar recursos sin trasladar el peso del ajuste a los sectores más pobres. Las reformas a los subsidios energéticos, cuando no van acompañadas de medidas redistributivas explícitas, tienden a generar perturbaciones sociales considerables, particularmente en contextos de alta desigualdad distributiva (Belgioioso & Newman, 2025; Drabo et al., 2023).

Desde la perspectiva de género e interseccionalidad, estas políticas generan impactos diferenciados que suelen quedar invisibilizados en el diseño macroeconómico. Las mujeres —especialmente aquellas en contextos de pobreza, ruralidad, informalidad laboral o jefatura de hogar— dependen en mayor medida del transporte público, comunitario y de pequeña escala para acceder a servicios de salud, educación, cuidado y generación de ingresos. Los incrementos en los costos del transporte derivados de ajustes en los precios de los combustibles afectan de forma desproporcionada sus cargas económicas y de tiempo, para profundizar en la denominada «pobreza de tiempo» y restringir sus capacidades de participación económica y social.

2.4.2. La deficiente provisión de infraestructura vial

El déficit en la red secundaria y terciaria de carreteras constituye una de las principales fuentes de desigualdad territorial en Colombia y, por ende, uno de los detonantes más recurrentes de la conflictividad en el sector. Mientras las concesiones de cuarta y quinta generación (4G y 5G) han mejorado significativamente la red primaria, gran parte de la población rural sigue enfrentando condiciones precarias de movilidad: solo el 18 % de las vías secundarias y el 6 % de las terciarias están pavimentadas (Ramírez et al., 2021). Este rezago afecta directamente la accesibilidad a servicios básicos —salud, educación, mercados— y limita el desarrollo productivo de las regiones periféricas.

Desde un enfoque de derechos humanos, la brecha en infraestructura se traduce en una brecha de derechos: la libre locomoción se convierte, de facto, en un privilegio de quienes viven en corredores estratégicos o en las zonas de influencia directa de los proyectos concesionados, mientras que millones de colombianos permanecen en condiciones de aislamiento vial que comprometen su dignidad y sus posibilidades de desarrollo. Esta situación no solo perpetúa la desigualdad, sino que genera tensiones sociales recurrentes al evidenciar un modelo de desarrollo que prioriza la competitividad externa y los grandes corredores logísticos sobre la equidad interna y la conectividad rural.

Los impactos de esta deficiencia vial son diferenciados y acumulativos en función del territorio, el género, la etnia y las condiciones socioeconómicas de la población. Las mujeres rurales, campesinas, así como aquellas pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades negras y afrocolombianas, que suelen asumir mayores responsabilidades de cuidado y dependen de desplazamientos frecuentes para el acceso a servicios y mercados, enfrentan barreras adicionales de tiempo, costo y seguridad. La persistencia del rezago en infraestructura vial no es, en este sentido, un simple problema técnico, sino un factor estructural de conflictividad social que consolida una geografía de la desigualdad incompatible con los principios constitucionales de equidad y justicia territorial.

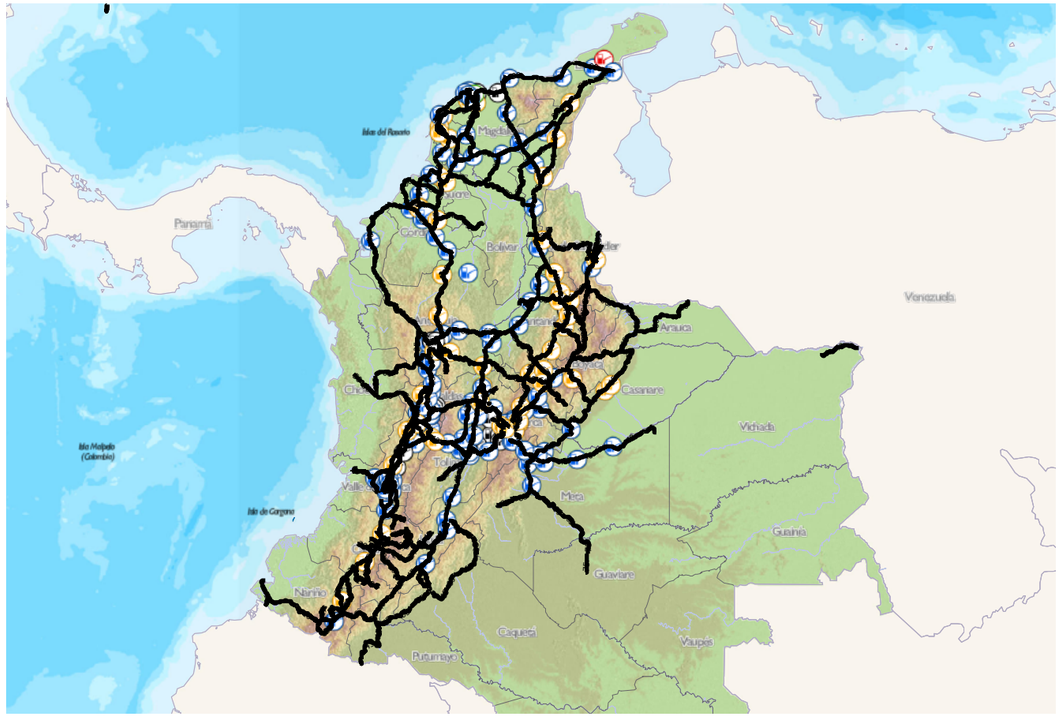


Tercera parte

3. El modelo de concesiones viales en Colombia: evolución, impactos y análisis institucional

La expansión del modelo de concesiones y asociaciones público-privadas (APP) en infraestructura de transporte debe entenderse en el contexto de un proceso más amplio de redefinición del papel del Estado y los mercados desde finales del siglo XX. Tras la Segunda Guerra Mundial predominó un enfoque fuertemente intervencionista, en el cual la infraestructura se concebía como un bien público orientado a la integración territorial y la cohesión social. A partir de la década de 1970, las crisis fiscales, el aumento de la deuda pública y la estanflación impulsaron reformas de liberalización que promovieron la participación privada como respuesta a la brecha creciente de inversión en infraestructura.

Ilustración 1. Mapa de Concesiones y peajes de Colombia, 2026



Fuente: https://hermes.invias.gov.co/peajes_portal/

En el caso de la infraestructura vial, esta transición es particularmente sensible debido a la naturaleza intensiva en capital de los proyectos, la larga maduración de sus beneficios y la frecuente brecha entre la rentabilidad social y la rentabilidad financiera privada. Los mecanismos de tarificación mediante peajes ponen de manifiesto que las decisiones de financiación de infraestructura no son neutrales desde la perspectiva distributiva: generan impactos diferenciados según el territorio, el nivel de ingresos, el género y la posición socioeconómica de los usuarios. El desafío central del modelo concesionario no radica, por tanto, únicamente en su eficiencia financiera, sino en la capacidad del Estado para armonizar la movilización de capital privado con la garantía del derecho a la movilidad y la igualdad material.

3.1. Evolución del modelo de concesiones viales (1990–2025)

El modelo de concesiones viales en Colombia se configuró a comienzos de la década de 1990, en el contexto de la apertura económica y la necesidad urgente de modernizar la infraestructura del país. Un hito normativo inicial fue la Ley 1.ª de 1991, orientada inicialmente al sector portuario, que abrió la puerta a la participación privada en la infraestructura de transporte. Esta fue seguida por el Docu-

mento CONPES 2597 de 1992, que propuso formalmente la adopción del esquema de concesiones como estrategia central de financiación de la infraestructura vial nacional. La Ley 80 de 1993 —Estatuto General de Contratación Pública— estableció el marco jurídico para contratar con privados la construcción y operación de obras públicas, para definir el contrato de concesión como el mecanismo mediante el cual una entidad estatal delega en un concesionario privado la construcción, operación y mantenimiento de una infraestructura, a cambio de una remuneración, usualmente mediante el cobro de tarifas de peaje a los usuarios.

3.1.1. Primera generación de concesiones (1G, 1993–1997)

Durante el gobierno del presidente César Gaviria, en el marco del denominado Plan Vial de Apertura, se adjudicaron las primeras concesiones viales del país. En esta fase se suscribieron 11 contratos que cubrieron aproximadamente 1649 km de carreteras estratégicas, orientadas principalmente a la rehabilitación y ampliación de corredores existentes. Entre los proyectos más representativos se encuentran la autopista Bogotá–Villavicencio, la vía Cartagena–Barranquilla, la troncal Bogotá–Villeta y el corredor Santa Marta–Riohacha–Paraguachón.

Dado el carácter experimental del modelo y la elevada percepción de riesgo por parte de los inversionistas privados, el Estado otorgó amplias garantías contractuales, donde se destaca la figura del Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), mediante la cual el gobierno aseguraba al concesionario un nivel mínimo de ingresos por peajes independientemente del tráfico real. Si bien esta garantía facilitó la financiación inicial de los proyectos, implicó una transferencia sustancial del riesgo de demanda al Estado, que debió asumir pagos contingentes significativos cuando los volúmenes de tráfico resultaron inferiores a los proyectados. A ello se sumaron debilidades en la calidad de los estudios de ingeniería, que generaron modificaciones de diseño, mayores cantidades de obra y sobrecostos, asumidos en muchos casos por el Estado.

3.1.2. Segunda generación de concesiones (2G, 1995–2004)

Tras haber aprendido de las limitaciones de la primera fase, la segunda generación de concesiones fue diseñada con el objetivo explícito de corregir desequilibrios contractuales y reducir la exposición fiscal del Estado. Se eliminó el Ingreso Mínimo Garantizado y se introdujo el esquema de ingreso esperado, en el que la duración de la concesión depende del tiempo requerido para que el concesionario recaude un monto total de ingresos previamente establecido. Desde este modelo, el riesgo de demanda se transfirió en mayor medida al concesionario. Aunque la implementación efectiva de la 2G fue limitada —apenas dos contratos que abarcaron cerca de 470 km— por el efecto restrictivo de la crisis económica de 1998–1999, esta generación sentó bases contractuales que influirían decisivamente en las generaciones siguientes.

3.1.3. Tercera generación de concesiones (3G, 2002–2010)

La tercera generación de concesiones se articuló alrededor del CONPES 3045 de 1999 y documentos posteriores, que definieron una red de corredores troncales de integración nacional. Un hito institucional central fue la creación del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) mediante el Decreto 1800 de 2003, que concentró las funciones de estructuración, contratación y supervisión que antes estaban dispersas entre el INVIAS y el Ministerio de Transporte. La 3G incluyó alrededor de 12 proyectos, con intervenciones superiores a 3500 km de la red nacional e incorporó el principio de gradualidad de las inversiones, que condicionan la ejecución de obras adicionales a umbrales de tráfico efectivo.

Esta generación no estuvo exenta de dificultades: persistieron retrasos prediales y ambientales, renegociaciones contractuales y problemas asociados a la financiación de algunos concesionarios. El caso de corrupción de la Ruta del Sol II —declarada en caducidad en 2017— evidenció debilidades en los mecanismos de control y transparencia, que refuerzan la necesidad de una reforma más profunda del marco normativo de las APP.

3.1.4. Cuarta generación de concesiones (4G, 2014–2022)

La cuarta generación de concesiones viales, impulsada a partir de 2013 durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, constituye el programa de infraestructura más ambicioso ejecutado en Colombia hasta la fecha. Su soporte normativo principal fue la Ley 1508 de 2012 de Asociaciones Público-Privadas, que consolidó las lecciones de las generaciones anteriores y alineó la estructuración de proyectos con estándares internacionales. El programa inicial contempló 30 contratos que abarcaron más de 5000 km de vías y una inversión estimada cercana a los 47 billones de pesos colombianos.

A diferencia de etapas previas centradas en corredores individuales, la 4G configuró redes integrales de autopistas de alta especificación, articuladas por regiones (Pacífico, Caribe, Autopistas de la Prosperidad, Ruta del Sol). Los contratos combinaron ingresos por peajes con pagos por disponibilidad condicionados al cumplimiento de indicadores de servicio, para proporcionar mayor estabilidad financiera una vez las obras entraban en operación. La 4G también introdujo límites estrictos a las modificaciones contractuales, cláusulas anticorrupción reforzadas y estándares más exigentes en gestión social y ambiental. La transformación del INCO en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en 2011 dotó al Estado de mayor capacidad técnica para la gestión del programa.

3.1.5. Quinta generación de concesiones (5G, 2020–presente)

El programa de quinta generación de concesiones, a partir de 2020, incorpora una visión explícitamente multimodal que va más allá de la infraestructura vial e incluye proyectos aeroportuarios, férreos y fluviales, con énfasis en sostenibilidad ambiental, adaptación al cambio climático e innovación tecnológica. La primera ola de proyectos contempla 14 iniciativas con una inversión estimada de 48,3 billones de pesos para el periodo 2020–2025, que incluye grandes corredores viales y proyectos estratégicos como la navegabilidad del río Magdalena y la restauración del Canal del Dique.

El contexto fiscal postpandemia y los anuncios de revisión contractual realizados por el gobierno posesionado en agosto de 2022 han introducido elementos de incertidumbre que condicionan el ritmo de implementación del programa. La administración del presidente Gustavo Petro ha expresado su intención de revisar ciertos contratos y de explorar fuentes alternativas de financiación de infraestructura que reduzcan la dependencia de los peajes como mecanismo central de recuperación de inversiones.

Tabla 2. Comparativa de alcances por generaciones de concesiones de transporte

Generación	Periodo	Contratos	Km intervenidos	Inversión estimada	Características clave
1G	1993–1997	11	1649 km	No consolidada	Rehabilitación de troncales; garantías de ingreso mínimo (IMG); Estado asume riesgo financiero; debilidad en estudios previos; primeras autopistas de peaje.
2G	1995–2004	2	470 km	Limitada por crisis económica	Introduce ingreso esperado con plazo variable; mayor exigencia de estudios; riesgo de demanda y construcción mayoritariamente en el concesionario.
3G	2002–2010	12	3557 km	COP ~20 billones	Grandes autopistas integradoras; consolidación de ingreso esperado; gradualidad de inversiones; creación del INCO; financiamiento con vigencias futuras.
4G	2014–2022	30	5000 km	COP 47 billones	Redes de autopistas de alta especificación; Ley 1508/2012; estructura financiera mixta (peajes + pagos por disponibilidad); creación de la ANI; amplia participación internacional.
5G	2020–presente	14 (1.ª fase)	Multimodal	~COP 48,3 billones	Visión multimodal y sostenible; énfasis en innovación; continuidad de APP con mejoras; alta participación de inversionistas extranjeros.

Fuente: elaboración propia a partir de Benavides et al. (2024) y fuentes institucionales de la ANI.

3.2. Impactos del modelo concesionado

3.2.1. Expansión de la red y mejora de la conectividad

La adopción del modelo de concesiones viales ha tenido impactos positivos significativos en la expansión y mejora de la infraestructura de transporte en Colombia. Entre 1990 y 2023, el modelo APP vial permitió construir 2927 km nuevos de carreteras nacionales, incluidos 72 túneles y 1194 puentes y viaductos, además de mantener alrededor de 9300 km de red, con compromisos de inversión (CAPEX) superiores a 70 billones de pesos (Benavides et al., 2024). La red bajo concesión representa cerca de una tercera parte de la red primaria pavimentada y concentra la mayoría de los tramos de mayor estándar geométrico y funcional.

Ejemplos concretos de mejora en la conectividad incluyen la reducción del tiempo de viaje Bogotá–Girardot que pasó de más de tres horas a menos de dos horas por la autopista concesionada; la disminución del trayecto Medellín–Cartagena en al menos cuatro horas gracias a los nuevos tramos de la Ruta al Mar 4G y la inauguración del Túnel de La Línea en 2020, que transformó la conexión entre el centro del país y el pacífico colombiano. Estas mejoras se traducen en menores costos logísticos, mayor confiabilidad de los trayectos y mejores condiciones de seguridad vial.

3.2.2. Calidad del servicio y diferencias entre redes concesionadas y no concesionadas

Una diferencia relevante se constata en los estándares de calidad y mantenimiento entre la red concesionada —a cargo de la ANI— y la red vial bajo esquemas tradicionales de obra pública, principalmente a cargo de INVIAS. Según información reportada por la Federación de Transportadores de Carga (Colfecar), el ciento por ciento de los cerca de 7856 km de carreteras concesionadas por la ANI se encuentran pavimentados y en buen estado, mientras que en la red primaria no concesionada a cargo de INVIAS, cerca del 21 % de los tramos con peaje se encuentra en estado malo o regular, pese a estar pavimentados.

Esta brecha en calidad obedece a la lógica contractual: en las concesiones, el operador tiene obligaciones explícitas de nivel de servicio cuya inobservancia impacta directamente sus flujos de ingresos, ya sea por la suspensión de pagos por disponibilidad o por la activación de sanciones contractuales. En contraste, el mantenimiento de la red no concesionada depende de apropiaciones presupuestales anuales y de contratos de obra pública de menor plazo, lo que introduce ciclos de inversión y desinversión y una mayor vulnerabilidad ante recortes fiscales.

3.2.3. Efectos sobre tiempos de viaje y costos logísticos

El objetivo último de la política de concesiones es reducir los costos generalizados de transporte —tiempo, costo monetario y riesgo— y, con ello, mejorar la competitividad de la economía colombiana. Ejercicios de modelación de Fedesarrollo sugieren que los corredores de la 4G podrían generar reducciones de entre 15 % y 35 % en tiempos de viaje según el tramo considerado, con impactos particularmente significativos en las conexiones Bogotá–Buenaventura, Bogotá–Costa Caribe y Medellín–Costa Atlántica. En términos de costos logísticos, estimaciones del Gobierno Nacional proyectan ahorros de aproximadamente USD 300 millones anuales en pleno funcionamiento del programa 4G.

3.2.4. Valoración crítica: logros y límites del modelo

La literatura especializada converge en reconocer que el modelo de concesiones y APP viales ha sido indispensable para superar parte del rezago histórico en infraestructura de transporte. Sin la movilización de capital privado desde los años noventa, difícilmente se habrían construido los corredores de doble calzada, túneles y viaductos que hoy articulan la economía nacional. No obstante, los avances en capacidad y calidad no se han traducido aún en una mejora equivalente en los indicadores de competitividad internacional: Colombia sigue ubicándose en posiciones intermedias-bajas en el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial y en el pilar de infraestructura del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

Las principales limitaciones del modelo incluyen la cobertura aún insuficiente de la red de alto estándar frente al tamaño del territorio, la persistencia de cuellos de botella urbanos y suburbanos y —fundamentalmente— la brecha significativa en la red secundaria y terciaria, que condiciona el acceso efectivo de amplias zonas rurales a los corredores troncales concesionados. Es precisamente en esta articulación entre la red concesionada y la red local donde la conflictividad social encuentra uno de sus principales detonantes: las comunidades que viven en el área de influencia de los proyectos no siempre perciben los beneficios prometidos, pero sí experimentan las cargas de los peajes.

Cuarta parte

4.

Análisis integral de la conflictividad social en torno a peajes y concesiones viales en Colombia

La infraestructura vial concesionada y el cobro de peajes han sido pilares de la modernización de las carreteras colombianas, pero también se han convertido en focos permanentes de conflictividad social en múltiples regiones del país. Comunidades locales, transportadores y autoridades han chocado ante lo que perciben como injusticias en el diseño y operación del modelo de peajes, los cuales generan protestas, bloqueos viales y acciones legales que expresan demandas estructurales de equidad, transparencia y respeto por los derechos humanos.

Este capítulo analiza en profundidad los factores detonantes de estos conflictos, las causas subyacentes desde perspectivas económicas, institucionales y de derechos, y propone una agenda de reformas estructurales al esquema de peajes. La interpretación de la conflictividad propuesta se apoya en un conjunto de planteamientos de justicia distributiva desarrollados por Rawls y Sen (Rawls, 2017; Sen, 2014). Estos resultan pertinentes para analizar por qué determinadas poblaciones perciben el esquema actual como regresivo y excluyente. El análisis se articula con evidencia empírica proveniente de los estudios de caso del Atlántico y el Meta.

Registro de eventos de conflictividad asociados a peajes (2022–2025)

- **2022:** 48 eventos
- **2023:** 56 eventos
- **2024:** 147 eventos (año del paro camionero)
- **2025 (hasta dic.):** 103 eventos
- **Total acumulado (2022–marzo 2026): 424 eventos**

Según la base de datos de conflictividad de la Defensoría del Pueblo, entre 2022 y 2025 se registraron 354 eventos conflictivos directamente vinculados a peajes en todo el territorio nacional, con un incremento significativo: de 48 eventos en 2022 a 147 en 2024, llegando a 103 en el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2025. Estos eventos incluyen protestas sociales (marchas, bloqueos de vías, levantamientos de talanqueras, plantones) y acciones institucionales (denuncias ciudadanas, acciones populares, peticiones ante autoridades).

Las dinámicas de conflictividad registradas en el ámbito nacional adquieren expresiones diferenciadas en el plano territorial. En este marco, los estudios de caso desarrollados para los departamentos del Atlántico y del Meta permiten profundizar el análisis mediante la observación de dos configuraciones regionales contrastantes del modelo de peajes y concesiones viales. Su selección responde a la necesidad de ilustrar cómo los factores detonantes identificados en el país se materializan de manera específica según las condiciones económicas, sociales, geográficas e institucionales de cada territorio.

El departamento del Atlántico representa un contexto de conflictividad asociado a entornos urbanos y periurbanos, caracterizado por corredores logísticos de alta densidad vehicular y una economía metropolitana dinámica. El departamento del Meta, por su parte, refleja tensiones en un contexto de expansión económica vinculada a actividades extractivas, alta dependencia territorial de la movilidad terrestre y procesos de concesión cuya ejecución ha sido objeto de controversias persistentes.

Estos estudios permiten identificar cómo los factores económicos, institucionales y las percepciones de inequidad adoptan configuraciones diferenciadas según las características territoriales de cada región y aportan evidencia empírica al análisis estructural desarrollado en este capítulo. El anexo 2 del informe complementa esta reconstrucción con la sistematización detallada de ambos casos, que incluye cronologías de conflictividad, análisis comparativos, recomendaciones específicas, entre otros.

4.1. Factores detonantes de la conflictividad social en torno a los peajes

El análisis sistemático de los eventos registrados y los testimonios recopilados en los estudios de caso permite identificar seis principales factores detonantes de la conflictividad asociada a peajes en Colombia. Estos factores no operan de manera aislada, sino que se combinan y refuerzan mutuamente, lo cual genera situaciones de malestar acumulado que, en determinados momentos, se expresan como protesta social abierta.

4.1.1. Altas tarifas y ausencia de tarifas diferenciales

Un factor central de malestar es la percepción de tarifas de peaje excesivas que no se ajustan a la capacidad de pago de las comunidades locales ni al nivel de servicio recibido. La indexación automática de las tarifas al Índice de Precios al Consumidor ha elevado sus costos a niveles percibidos como prohibitivos por usuarios frecuentes, en particular por los residentes de zonas aledañas. En el departamento del Atlántico, veedurías ciudadanas denunciaron que entre 2022 y 2023 las tarifas de peajes aumentaron sustancialmente —un caso citado señaló incrementos de $9600 a $12000 COP para la categoría I— sin una contraprestación clara en mejoras viales.

La falta de esquemas de tarifas diferenciales agrava este problema: en el modelo actual, todos los usuarios pagan la misma tarifa independientemente de su origen, frecuencia de uso o distancia recorrida. Esta uniformidad tarifaria resulta en una carga desproporcionada para los habitantes locales y los pequeños transportistas, que deben cruzar el mismo peaje día tras día. A diferencia de otros países donde se aplican descuentos a residentes o usuarios frecuentes, Colombia no cuenta con una política articulada de tarifas especiales para poblaciones vecinas a los peajes o para vehículos de uso local, lo que genera un sentimiento de injusticia tarifaria persistente y estructurado.

El caso del peaje Los Papiros en Puerto Colombia (Atlántico) es ilustrativo de esta dinámica. Este peaje se ubica en la vía que conecta Puerto Colombia con Barranquilla, un trayecto corto y de uso cotidiano para muchos residentes. La comunidad local ha protestado en repetidas ocasiones para señalar que el cobro sin diferencial constituye un obstáculo para la calidad de vida y la movilidad diaria. A comienzos de 2023, las protestas escalaron: habitantes rompieron las talanqueras, exigieron el desmonte total del peaje y rechazaron incluso medidas paliativas como la contratación de personal adicional para agilizar las filas. En términos de justicia distributiva, los habitantes sienten que cargan con un costo desmedido por una infraestructura que debería servirles, lo cual vulnera el principio de equidad en el acceso a la movilidad.

En el Meta, la afectación se agrava por la alta dependencia territorial de los desplazamientos hacia centros urbanos para acceder a salud, educación y servicios básicos. En estaciones como La Libertad y Ocoa, la tarifa para categoría I ha alcanzado valores cercanos a los $20000 COP y el paso de ida y vuelta representa, según testimonios comunitarios, una proporción significativa del ingreso diario de muchos hogares. Esta evidencia refuerza la lectura distributiva del malestar: cuando no existen diferenciales suficientes, la política tarifaria opera como una barrera económica sostenida que compromete el ejercicio de derechos fundamentales.

Desde el enfoque de género e interseccionalidad, la ausencia de tarifas diferenciales profundiza desigualdades estructurales en el acceso a la movilidad. Las mujeres residentes en zonas periurbanas y rurales realizan desplazamientos más frecuentes y de corta distancia, asociados a tareas de cuidado, trabajo informal y acceso a servicios de salud y educación, lo que incrementa su exposición acumulada al pago de peajes (OECD, 2018; ITF, 2020). Los hogares encabezados por mujeres, los pequeños transportistas locales y las poblaciones campesinas destinan una mayor proporción de su ingreso al transporte cotidiano, de modo que las tarifas uniformes y crecientes tienen un efecto regresivo y restrictivo de la libertad de locomoción.

4.1.2. Falta de criterios de asequibilidad para poblaciones aledañas

Relacionada con la problemática tarifaria se identifica la ausencia de criterios formales de asequibilidad que protejan a las poblaciones más vulnerables afectadas por la presencia de un peaje en sus inmediaciones. El establecimiento de una estación de peaje no suele venir acompañado de estudios socioeconómicos profundos sobre la población del área de influencia y su capacidad de pago. No existen en la normativa vigente mecanismos obligatorios para, por ejemplo, eximir o subsidiar el peaje a comunidades de bajos ingresos en la zona.

Esta ausencia se hace explícita en los estudios de caso analizados. En el Meta, comunidades han denunciado que en estaciones como La Libertad no se realizaron estudios técnicos de impacto económico y social que permitieran anticipar el efecto del peaje sobre corregimientos rurales con alta dependencia de la movilidad cotidiana. De manera similar, el caso del Atlántico muestra que, cuando no existe una ruta alterna razonable o la caseta se emplaza en entornos urbanos o periurbanos, la controversia se desplaza desde el «precio» hacia la asequibilidad real de usuarios frecuentes y la proporcionalidad por distancia efectivamente recorrida.

En los espacios de diálogo promovidos por la Defensoría del Pueblo, líderes comunitarios del Meta señalaron que tener que pagar peajes costosos reduce la capacidad de las familias de atender otras necesidades básicas, lo cual afecta su seguridad alimentaria y su bienestar general. Estudios sobre el peaje Puente Amarillo revelaron que el cobro actuaba como una «barrera económica para cosas básicas que necesita el ser humano, como la educación», dado que muchos jóvenes de municipios aledaños estudian en Villavicencio y encontraban dificultades para costear el traslado diario. La falta de criterios de asequibilidad no solo afecta la economía de los hogares, sino también el ejercicio de derechos como la educación y la igualdad de oportunidades para las comunidades periféricas.

4.1.3. Fragmentación territorial y ubicación inadecuada de peajes

Un tercer factor detonante es la inadecuada ubicación o la excesiva concentración de peajes en ciertos tramos viales, lo que provoca lo que puede denominarse una «fragmentación territorial» que aísla comunidades y entorpece su integración regional. Cuando un peaje corta el acceso cotidiano a centros urbanos, hospitales, escuelas o mercados sin que existan rutas alternativas gratuitas y razonables, se genera un «efecto frontera» que afecta la cohesión territorial y compromete el ejercicio de derechos fundamentales.

El departamento del Atlántico ofrece un ejemplo claro con el peaje de Sabanagrande. Habitantes de la zona oriental del departamento protestaron en 2023 para exigir el desmonte de este peaje y argumentaban la acumulación de cuatro casetas de cobro en menos de 150 km, lo que representa una densidad que resulta económicamente asfixiante para quienes deben realizar desplazamientos frecuentes por esta vía. En el Meta, tres peajes (La Libertad, Ocoa e Iracá) rodean la capital departamental de Villavicencio, lo cual afecta el acceso a servicios básicos, educación, salud y comercio desde los municipios aledaños. Los pobladores señalan que esta disposición convierte a Villavicencio en una ciudad «cercada» por peajes por todas sus salidas principales, lo cual beneficia a los grandes concesionarios en detrimento de la integración regional.

Cuando la localización de un peaje no considera la existencia de vías alternativas libres ni la geografía social del territorio, emerge una percepción de fragmentación injusta del espacio. En el caso del peaje Puente Amarillo (Meta), la comunidad denunció que su instalación «no fue socializada con las comunidades, como lo exige la ley», lo que alimentó una percepción de imposición arbitraria. Desde una óptica de gobernanza democrática, ubicar peajes sin diálogo territorial mina la confianza institucional; se interpreta como la priorización de la rentabilidad contractual sobre el bienestar de la población local.

4.1.4. Incumplimiento de obras y retrasos en la ejecución

Un factor de conflictividad de alta recurrencia es el incumplimiento de las obras prometidas en los contratos de concesión o los fuertes retrasos en su ejecución, mientras el peaje continúa cobrándose

con normalidad. Este desencuentro entre lo pagado y lo recibido genera un malestar profundo desde la percepción de que las comunidades financian «autopistas fantasmas»: llevan años contribuyendo vía peaje sin ver las nuevas vías, puentes o mejoras viales comprometidas.

El contrato de la Malla Vial del Meta (concesión vial de los Llanos, a cargo de Odinsa/Grupo Argos) ilustra esta situación con claridad. Firmado en 2015 para construir dobles calzadas entre Granada–Villavicencio–Puerto Gaitán, el proyecto sufrió múltiples retrasos y modificaciones contractuales. El acta de inicio de construcción solo se suscribió en 2022 —siete años después del contrato original—, pero durante ese lapso, los peajes asociados continuaron recaudando. Se estima que entre 2015 y 2022, las estaciones de peaje del proyecto recolectaron más de $648 000 millones COP sin que las comunidades observaran avances tangibles en la ejecución de las obras comprometidas.

Desde la perspectiva del contrato social, los peajes se justifican ante la ciudadanía desde la premisa de un intercambio claro: el usuario paga a cambio de una mejora vial sustancial. Cuando ese contrato se rompe por incumplimiento o demora excesiva, la protesta social emerge como mecanismo legítimo de exigencia de rendición de cuentas. La Defensoría del Pueblo ha identificado que la «ausencia de respuesta estatal» oportuna ante estos incumplimientos constituye un factor que tiende a escalar la intensidad de los conflictos, al elevar la frustración colectiva y erosionar la confianza en las instituciones.

4.1.5. Desbalances contractuales y debilidad del control institucional

Un quinto factor estructural de conflictividad radica en el diseño y la gestión de los contratos de concesión. Si bien las concesiones de cuarta generación mejoraron significativamente la asignación de riesgos con respecto a generaciones anteriores, en la práctica se han evidenciado desbalances contractuales que favorecen a los concesionarios y debilitan la posición del Estado. Las disputas derivadas de estas tensiones tienden a resolverse mediante laudos arbitrales, proceso en el que históricamente ha predominado una postura reactiva de la Agencia Nacional de Infraestructura, que suele responder a demandas interpuestas por los concesionarios en lugar de actuar proactivamente para hacer cumplir las obligaciones contractuales.

El caso de la Malla Vial del Meta resulta nuevamente ilustrativo. Una serie de cambios macroeconómicos —en particular, la caída en el precio del petróleo— generó un desajuste en las proyecciones financieras de la concesión, lo que llevó al operador a demandar a la ANI y a obtener, mediante laudo arbitral, modificaciones contractuales sustanciales recogidas en el otrosí 10. Este resultado ha sido cuestionado por las comunidades y organizaciones opositoras a los peajes del departamento, quienes lo perciben como una ventaja concedida al concesionario sin compensación proporcional para los usuarios. Contrariamente, los incumplimientos del concesionario en la ejecución de obras no han dado lugar a demandas similares por parte de la ANI, lo que refuerza la percepción de un trato asimétrico.

4.1.6. Deficiencias de diseño y seguridad vial

Un sexto factor detonante de conflictos son las deficiencias técnicas en el diseño vial y la seguridad de las carreteras concesionadas: problemas de accesos mal concebidos, tramos deteriorados, ausencia de servicios de emergencia, señalización insuficiente y condiciones que generan riesgo para la vida de los usuarios. Estos problemas erosionan la legitimidad del peaje; los usuarios esperan vías seguras y bien mantenidas a cambio de su pago.

Un caso paradigmático ocurrió en la autopista Medellín–Bogotá, tramo Santuario–Caño Alegre, en septiembre de 2025. Transportadores y conductores levantaron las talanqueras de los peajes de Caño Alegre y Puerto Triunfo en protesta por el abandono del corredor vial: ausencia de ambulancias y grúas, y un estado del pavimento donde el 86,8 % del tramo se encontraba en condición mala o regular. Los manifestantes denunciaron que pagaban hasta $20 000 COP en peajes sin contar con condiciones mínimas de seguridad vial. En el Atlántico, estudios técnicos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial advirtieron sobre riesgos de accidentes asociados a la ubicación y operación del peaje Los Papiros, lo que reforzó las demandas ciudadanas de su desmonte o reubicación.

4.2. Derechos humanos, justicia redistributiva y confianza institucional

Para comprender la conflictividad en torno a los peajes más allá de sus manifestaciones puntuales, este estudio se apoya en enfoques de justicia distributiva y en elementos de análisis de la confianza institucional como herramientas interpretativas para estas dinámicas sociales. En este contexto, las perspectivas desarrolladas por John Rawls y Amartya Sen permiten examinar analíticamente las tensiones asociadas a la distribución de las cargas y beneficios derivados del desarrollo vial, en particular en relación con quién soporta las cargas del desarrollo vial y quién disfruta de sus beneficios.

4.2.1. Justicia distributiva: equidad en cargas y beneficios

Desde la perspectiva teórica de John Rawls (2017), un sistema de cooperación social como la financiación de carreteras debe regirse por el principio de diferencia, que solo permite desigualdades cuando estas redundan en beneficio de los más desfavorecidos. Aplicado al sistema de peajes, cabe preguntarse: ¿la distribución actual de costos y beneficios favorece o perjudica a las poblaciones de menores ingresos? La evidencia acumulada apunta a que, en muchos casos, estas poblaciones asumen una carga desproporcionada —tarifas altas, múltiples peajes locales— mientras reciben menos beneficios —obras incumplidas, ausencia de tarifas especiales—, lo que sugiere posibles tensiones por una distribución inequitativa, que podrían considerarse incompatibles con el principio de diferencia.

Para Amartya Sen (2014), la justicia se evalúa en términos de las capacidades y libertades reales que un sistema genera para las personas. Un esquema de infraestructura justo debe expandir —y no restringir— las libertades básicas: la libertad de movimiento, de acceder a oportunidades económicas, de participar en la vida social. Las protestas por peajes evidencian que para ciertas comunidades el esquema actual opera en sentido contrario: restringe la libertad de movimiento por razones de costo, limita el acceso a educación y salud, y reduce la capacidad de participar en el mercado. En términos de Sen, los peajes mal diseñados erosionan capacidades fundamentales en lugar de expandirlas, lo cual constituye una injusticia instrumental.

Un enfoque de derechos humanos complementa esta visión al enmarcar las quejas en derechos concretos y exigibles: la libertad de circulación (artículo 24 de la Constitución), el derecho al trabajo y al mínimo vital, el derecho al desarrollo local y los derechos colectivos a la seguridad pública y

el ambiente sano. Esta perspectiva permite a la Defensoría del Pueblo analizar, en sede judicial y administrativa, si determinadas condiciones del sistema de peajes pueden constituir vulneraciones de derechos fundamentales y colectivos, así como del incumplimiento de obligaciones estatales de garantía y protección.

4.2.2. Confianza institucional y gobernanza participativa

La intensidad de las protestas también puede leerse como una expresión de crisis de confianza en las instituciones encargadas de la infraestructura vial. Muchos manifestantes señalan que sus voces no fueron escuchadas en la planificación de los proyectos ni en las decisiones sobre ubicación de peajes, ajustes tarifarios o cumplimiento de obras, lo que los lleva a recurrir a la protesta en las vías como mecanismo de presión ante la ineficacia de los canales institucionales convencionales.

En el Atlántico, la comunidad de Puerto Colombia organizó marchas porque la ANI incumplió compromisos de diálogo previamente acordados, que minaron la credibilidad de las negociaciones. En el Meta, los líderes resaltaron que la instalación de varios peajes no cumplió con los procesos de socialización previstos en la normativa, lo que despertó sospechas sobre la legitimidad de los proyectos. La opacidad en los contratos y en el destino de los recursos de peaje alimenta adicionalmente narrativas de enriquecimiento injusto a costa de los usuarios.

Un aspecto determinante de gobernanza es la capacidad del Estado de responder oportunamente a los reclamos antes de que escalen. Los datos de la Defensoría muestran que en 139 eventos de los 354 registrados en torno a peajes, la «ausencia de respuesta estatal» fue señalada como factor que podía agravar el conflicto. Esto sugiere que intervenciones tempranas —instalación de mesas de diálogo, medidas cautelares, comunicación efectiva sobre las acciones en marcha— podrían haber prevenido el escalamiento en un número significativo de casos.

4.3. Hacia una reformulación integral del modelo de peajes en Colombia

Dada la multiplicidad de problemas evidenciados —tarifarios, sociales, de diseño institucional y de gobernanza—, se considera necesario plantear una reformulación estructural del modelo de peajes y concesiones viales en Colombia. El objetivo central de esta reformulación debería orientarse a equilibrar la sostenibilidad financiera de las vías con la justicia social y la aceptación ciudadana. A continuación, se proponen posibles líneas de cambio estructural en seis ejes interrelacionados.

4.3.1. Fuentes alternativas de financiamiento de infraestructura vial

Colombia ha dependido en exceso de los peajes y las vigencias futuras para financiar sus autopistas. Estudios recientes de la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) y del centro de estudios ANIF (2025) señalan que existen alternativas de financiamiento que pueden diversificar la carga sobre los usuarios directos y hacer el sistema más equitativo. Entre las más relevantes se encuentran:

- Obras por impuestos: mecanismo mediante el cual empresas privadas financian directamente proyectos viales a cambio de descuentos en el impuesto de renta. Este mecanismo, ya utilizado en Colombia para infraestructura social, podría ampliarse a carreteras estratégicas.
- Contribución de valorización: impuesto a la plusvalía que pagan los propietarios de predios beneficiados por una nueva vía, lo cual permite que, quienes se benefician indirectamente de la infraestructura, también contribuyan a su financiación.
- Obras por regalías: destinar parte de los fondos de regalías provenientes de la explotación de recursos naturales a la construcción y mantenimiento vial, especialmente en regiones productoras.
- Mayor participación del presupuesto general de la Nación y de créditos multilaterales para financiar la construcción de nuevas obras, lo cual reserva los peajes principalmente para cubrir costos de operación y mantenimiento.

El objetivo no es eliminar todos los peajes, sino reducir la dependencia excesiva en ellos como fuente casi exclusiva de financiación y distribuir los costos del desarrollo vial de manera más equitativa entre el conjunto de la sociedad.

4.3.2. Nuevas reglas para la ubicación y densidad de peajes

La reformulación del modelo requiere establecer reglas claras para la localización de peajes que minimicen los impactos negativos sobre las comunidades y eviten las situaciones de fragmentación territorial identificadas. Entre los criterios propuestos se encuentran:

- Distancia mínima a centros poblados: prohibición de instalar peajes interurbanos a menos de 10 km de la cabecera municipal más cercana, salvo que exista una vía alterna gratuita para dicha población.
- Garantía de ruta alterna libre: en toda vía concesionada con peaje, asegurar la existencia de una ruta alterna sin cobro para trayectos equivalentes.
- Densidad máxima de peajes por tramo: regular una distancia mínima entre casetas en corredores nacionales, para evitar concentraciones que resulten asfixiantes para los usuarios frecuentes.
- Evaluación previa de impacto social participativa: antes de definir la ubicación de las estaciones, realizar un estudio de impacto social con participación de las comunidades en el área de influencia, como condición de viabilidad del proyecto.
- Peajes electrónicos flexibles: promover la implementación de sistemas de cobro *free-flow*[1]

[1] El sistema de cobro free-flow (también llamado free flow tolling o peaje de flujo libre) es un mecanismo de recaudo en vías y autopistas que permite cobrar peajes sin necesidad de detener o reducir significativamente la velocidad de los vehículos. En lugar de casetas tradicionales, el cobro se realiza mediante tecnologías automáticas instaladas sobre la vía, como lectores de dispositivos electrónicos (tags o transpondedores RFID), cámaras de reconocimiento de placas, sensores y pórticos electrónicos.

(sin caseta, con cámaras) que permitan tarifas más flexibles y diferenciadas por distancia recorrida.

4.3.3. Criterios normativos para tarifas diferenciales

La introducción de tarifas diferenciales obligatorias en ciertos casos es una pieza clave de la reformulación estructural. Es necesario desarrollar una normativa que habilite y regule descuentos o exenciones en peajes con criterios claros, entre los cuales se proponen:

- Descuento para residentes locales: implementar un esquema de tarifa social para habitantes de los municipios adyacentes a la estación de peaje, mediante registro vehicular con la alcaldía local.
- Tarifa diferenciada por frecuencia de uso: establecer un sistema de fidelización con reducciones progresivas para usuarios que realicen más de un determinado número de cruces mensuales.
- Exenciones a vehículos de servicio esencial: ambulancias, bomberos, transporte escolar y transporte público intermunicipal de corta distancia.
- Criterio de ingresos para pequeños transportadores de carga: explorar modalidades de tarifa diferenciada que reconozcan la menor escala y capacidad de absorción de costos de los operadores independientes.

4.3.4. Mecanismos de asequibilidad y compensación regional

Complementar las tarifas diferenciales individuales, con lo cual se propone la creación de mecanismos de asequibilidad regional que aseguren que el costo del sistema de peajes no comprometa el desarrollo y el bienestar de las regiones más vulnerables:

- Fondo de compensación territorial de peajes: alimentado con un porcentaje de los ingresos de todas las concesiones, destinado a financiar descuentos y obras en las regiones con peajes más gravosos en relación con la economía local.
- Política de «peaje cero» para regiones de prioridad social: en vías que conectan territorios de posconflicto o con índices de pobreza elevados, aplazar o eximir el cobro de peajes durante periodos determinados.
- Indexación social de tarifas: indexar los incrementos tarifarios no solo al IPC general sino a indicadores mixtos que incluyan el crecimiento del PIB regional o el índice de precios del transporte en la zona.
- Participación de las comunidades en los beneficios económicos: destinar un porcentaje del recaudo de cada peaje a las arcas del municipio o departamento donde se ubica, para crear un vínculo directo entre el cobro y el desarrollo local.

4.3.5. Transparencia, participación ciudadana y tecnología

Una reformulación integral del modelo no es solo tarifaria y financiera, sino también de gobernanza. Para fortalecer la legitimidad del sistema, es imperativo democratizar la información sobre concesiones y peajes: publicar de forma accesible los contratos, los informes de recaudo y obras ejecutadas y las auditorías de la Contraloría. Se deben fortalecer los mecanismos de consulta y participación ciudadana vinculante en todas las fases de los proyectos viales, desde la planeación hasta la operación, y crear canales claros de peticiones y quejas con respuesta efectiva y supervisada por la Superintendencia de Transporte.

En materia tecnológica se propone acelerar la interoperabilidad total del sistema de peaje electrónico, avanzar hacia sistemas de cobro *free-flow* y desarrollar plataformas de datos abiertos que permitan a la ciudadanía verificar el cumplimiento de los contratos de concesión. La tecnología también puede contribuir a la seguridad vial mediante sistemas de detección de incidentes, cámaras de monitoreo y centros de control de operaciones que mejoren la respuesta ante emergencias.

4.4. Impactos positivos del modelo concesionado: conectividad y competitividad mejoradas

Una evaluación equilibrada de la conflictividad en torno a los peajes exige reconocer también los avances y efectos positivos que el modelo de concesiones viales ha generado en Colombia. Desde la puesta en marcha de la 4G en 2014, el país ha ejecutado uno de los programas de infraestructura más ambiciosos de América Latina: más de 5000 km concesionados, cerca de $63 billones COP invertidos y un avance promedio de obra del 90 % a 2025. Esto se ha traducido en decenas de nuevos kilómetros de doble calzada, túneles como La Línea y el Túnel de Oriente y viaductos modernos que han transformado la conectividad de regiones antes aisladas.

Los beneficios para la competitividad son tangibles: la reducción de los costos logísticos fortalece las exportaciones y el comercio interior; la mejora en la confiabilidad de los trayectos reduce los costos de inventario para las empresas y la generación de más de 30 000 empleos directos en la construcción de las 4G han dinamizado economías locales en zonas rurales. Estos logros deben ser reconocidos y preservados en el marco de las reformas estructurales propuestas: el objetivo no es desmantelar el modelo de concesiones, sino corregir sus deficiencias, fortalecer su legitimidad social y hacerlo más equitativo y transparente.

4.5. Rol de la Defensoría del Pueblo frente a la conflictividad por peajes

La Defensoría del Pueblo, como órgano estatal de protección de los derechos humanos y de mediación en conflictos sociales, tiene un papel estratégico y diferenciador en la gestión de la conflictividad generada por los peajes y las concesiones viales. Su intervención puede marcar la diferencia entre una escalada violenta y una gestión dialogada de la problemática y contribuir a garantizar que las soluciones adoptadas incorporen un enfoque de derechos humanos.

4.5.1. Monitoreo y tipificación temprana de eventos conflictivos

La Defensoría monitorea activamente la conflictividad social en torno a peajes en todo el territorio nacional, para poder tipificar los eventos y activar protocolos de respuesta diferenciada. Esto implica mantener y actualizar las bases de datos del Observatorio de Conflictividad Social con información detallada sobre protestas sociales, denuncias ciudadanas y acciones institucionales vinculadas al sistema de peajes; desarrollar un sistema de categorización de eventos por nivel de riesgo y naturaleza, que permita activar respuestas proporcionales a la gravedad de cada situación y generar alertas sobre tensiones emergentes antes de que escalen a movilizaciones de alta visibilidad.

4.5.2. Mediación y defensa de derechos fundamentales

En las mesas de diálogo entre comunidades afectadas, el Gobierno y los concesionarios, la Defensoría asume roles de facilitadora, moderadora y garante del cumplimiento de los acuerdos. Su experiencia en los casos de Los Papiros (Atlántico) y de los peajes del Meta (Ocoa, Iracá, La Libertad y Puente Amarillo) evidencia la importancia de su presencia como actor institucional que brinda confianza a las comunidades respecto de la imparcialidad del proceso y del seguimiento de los compromisos. En este rol mediador, la Defensoría incorpora el enfoque de derechos, de manera que las soluciones consideradas no se limiten a aspectos técnicos y financieros, sino que también se orienten a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

En términos de herramientas jurídicas, la Defensoría actúa como coadyuvante en acciones populares vinculadas a la defensa de derechos colectivos comprometidos por el sistema de peajes; emite resoluciones defensoriales con recomendaciones concretas a las autoridades competentes e interpone requerimientos cuando se identifiquen vulneraciones de derechos fundamentales individuales o colectivos no susceptibles de ser atendidas por otros mecanismos. La experiencia de coadyuvancia en la acción popular contra el peaje Los Papiros —proceso en el cual la Defensoría aportó estudios técnicos de seguridad vial y argumentos de derechos colectivos— constituye un modelo que debería replicarse y sistematizarse.

4.5.3. Reconocimiento de la heterogeneidad territorial y social

La Defensoría del Pueblo tiene presencia en todas las regiones del país a través de sus oficinas regionales y defensorías comunitarias, lo que la posiciona estratégicamente para comprender la diversidad de contextos en que se expresan los conflictos por peajes y diseñar respuestas adaptadas a cada realidad. Un conflicto de peajes en zona rural del Meta tiene características diferentes a uno en la periferia metropolitana de Barranquilla y la estrategia de mediación debe adaptarse a esas diferencias.

La gestión institucional analizada en este informe evidenció que, aunque se observa coherencia en el monitoreo de eventos en el territorio nacional, es necesario fortalecer aún más la articulación entre el nivel nacional —la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social y las Defensorías Regionales—para garantizar una presencia institucional continua, propositiva y proactiva en la gestión de la conflictividad por peajes.



Quinta parte

5. Conclusiones

La conflictividad social en el sector transporte en Colombia, con especial énfasis en el sistema de peajes y concesiones viales, expresa una tensión estructural entre la búsqueda de eficiencia económica y la garantía de la justicia social. Los hallazgos de este informe muestran que, si bien el esquema concesionado ha generado mejoras significativas en la conectividad y la competitividad del país, presenta limitaciones en la traducción de estos beneficios en ganancias netas y equitativas para los hogares locales, lo que ha erosionado la legitimidad del modelo en diversos territorios, donde numerosas comunidades se consideran excluidas de sus beneficios, pero expuestas a sus cargas.

Las siguientes conclusiones sintetizan los hallazgos centrales de la investigación:

1.1 La conflictividad en torno a los peajes es un fenómeno estructural, no coyuntural. La base de datos de la Defensoría registró 424 eventos asociados a peajes para el periodo comprendido entre 2022 y marzo de 2026, con una tendencia sostenida de aumento. Estos eventos expresan demandas estructurales de equidad, transparencia y respeto por los derechos humanos en la gestión de las vías y no deberían ser entendidos exclusivamente como problemas de orden público o inconformidades puntuales.

1.2 La movilidad constituye un derecho habilitante fundamental. El transporte es condición para el ejercicio efectivo de derechos como la salud, la educación y el trabajo. Las políticas de peajes que comprometen la accesibilidad de las comunidades vulnerables no constituyen simplemente ineficiencias del sistema, sino vulneraciones concretas de obligaciones constitucionales del Estado.

1.3 Los factores detonantes de la conflictividad son múltiples e interrelacionados. Las altas tarifas, la ausencia de diferenciales para poblaciones vulnerables, la inadecuada ubicación de las casetas, el incumplimiento de las obras prometidas, los desbalances contractuales y las deficiencias de seguridad vial se combinan para generar situaciones de malestar acumulado que en determinados momentos se expresan como protesta social. La respuesta institucional debe ser igualmente multidimensional.

1.4 Los impactos de la conflictividad son diferenciados según el género, el territorio y la condición socioeconómica. Las mujeres, las comunidades campesinas y étnicas, los pequeños transportadores y los trabajadores informales son los grupos más afectados por el sistema actual de peajes y los que encuentran mayores barreras para hacer valer sus demandas en los espacios formales de negociación. Las políticas de transformación del modelo deben incorporar enfoques diferenciales de género e interseccionalidad.

1.5 La confianza institucional es un factor determinante. La conflictividad por peajes no se explica únicamente por las condiciones objetivas del sistema, sino también por la percepción de opacidad, incumplimiento y falta de participación ciudadana que caracteriza la gestión de muchas concesiones. La reconstrucción de la confianza requiere reformas de gobernanza tan importantes como las reformas tarifarias.

1.6 El modelo de concesiones viales ha generado beneficios reales que deben preservarse. Los avances en conectividad, reducción de tiempos de viaje y calidad de la infraestructura son logros significativos que demuestran la viabilidad del modelo APP en Colombia. La agenda de reformas no debe orientarse a desmantelar el esquema concesionado, sino a corregir sus desequilibrios, fortalecer el control estatal y hacerlo más equitativo.

1.7 La Defensoría del Pueblo tiene un rol estratégico insustituible. Su mandato preventivo, su presencia territorial y su legitimidad como interlocutora ante las comunidades y ante las autoridades la posicionan como actor clave en la transformación de los conflictos por peajes. Su acción debe ser más sistemática, proactiva y dotada de herramientas de litigio estratégico que equilibren el desbalance existente entre las capacidades de los concesionarios y las de las comunidades afectadas.

En definitiva, la persistente conflictividad en torno a los peajes en Colombia pone de relieve la necesidad urgente de reequilibrar la racionalidad económica con la sensibilidad social y territorial. Los peajes, como instrumentos de financiación de infraestructura, no pueden concebirse ni gestionarse con independencia de las comunidades a las que sirven. Cuando este equilibrio se rompe, se producen vulneraciones de derechos que las comunidades, con plena legitimidad, reivindican a través de la protesta. Es imperativo que el Estado colombiano reconozca la centralidad de los derechos humanos en la gestión del sector transporte y adopte medidas integrales que transformen los factores estructurales de la conflictividad, para reconstruir la confianza ciudadana y garantizar que las carreteras se conviertan en verdaderos motores de desarrollo compartido y cohesión territorial para todos los colombianos.

Sexta parte

6. Recomendaciones para la transformación de la conflictividad en el sector transporte

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su mandato constitucional de promoción, protección y defensa de los derechos humanos (artículo 282 de la Constitución Política, Ley 24 de 1992 y Decreto Ley 025 de 2014), y con base en los hallazgos del presente informe, formula las siguientes recomendaciones dirigidas a las autoridades colombianas con competencias en el sector transporte. Todas las acciones y políticas públicas derivadas de estas recomendaciones deben orientarse desde los principios de derechos humanos, enfoque diferencial, equidad de género e interseccionalidad, de manera que la infraestructura vial sea un motor de cohesión social y territorial y no de exclusión.

6.1. Para los departamentos y municipios

6.1.1. Participación y gestión territorial de conflictos

- Articulación local: actuar como instancias de articulación entre las comunidades, los gremios de transporte y las entidades nacionales en la gestión de la conflictividad relacionada con peajes y la infraestructura vial concesionada en sus jurisdicciones.

- Planes de movilidad y desarrollo: incorporar en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial estrategias que aborden la movilidad como un derecho habilitante, donde se consideren los impactos de la infraestructura vial en la población y se promuevan soluciones locales frente a brechas de conectividad y accesibilidad.

- Diferenciación tarifaria local: considerar, en coordinación con la ANI y el Ministerio de Transporte, la implementación de esquemas de tarifas diferenciales o exenciones de peajes para los residentes y transportadores locales que dependen de las vías concesionadas para su actividad económica y movilidad diaria, como garantía del derecho a la movilidad, el mínimo vital y la capacidad de pago de las comunidades del área de influencia.

- Mecanismos de denuncia accesibles: establecer canales accesibles para que las comunidades puedan reportar incumplimientos de contratos de concesión, deficiencias en la seguridad vial y situaciones de vulneración de derechos asociadas a los peajes.

6.2. Para el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Infraestructura

6.2.1. Revisión y ajuste del modelo de peajes y concesiones viales

- Tarifas y asequibilidad: evaluar y reformular la política tarifaria de los peajes, para implementar modelos diferenciados y progresivos que consideren la capacidad de pago de las comunidades locales, los transportadores de carga y pasajeros y las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Asimismo, establecer mecanismos de compensación efectiva cuando se identifique que los peajes generan impactos económicos desproporcionados.

- Equidad territorial y ubicación: realizar estudios de impacto social y económico previos a la localización de nuevas estaciones de peaje, con el fin de evitar afectaciones desproporcionadas y que su emplazamiento comprometa el mínimo vital, la movilidad local esencial y el acceso a servicios básicos. En esta línea, promover la reubicación de peajes que generan alta conflictividad y que pueden ser relocalizados sin comprometer la viabilidad financiera del proyecto.

- Transparencia y participación: fortalecer los mecanismos de consulta y participación ciudadana vinculante y con incidencia en todas las fases de los proyectos de infraestructura vial, desde la planeación hasta la operación y el mantenimiento, para asegurar espacios de diálogo transparente y efectivo con las comunidades, los gremios y las autoridades territoriales.

- Cumplimiento contractual y control: exigir y supervisar el estricto cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los concesionarios, en particular en materia de calidad y mantenimiento vial, ejecución de obras complementarias e implementación de programas sociales comprometidos. Igualmente, establecer mecanismos de rendición de cuentas claros y sanciones efectivas ante incumplimientos.

- Financiamiento alternativo: explorar y proponer modelos de financiación complementaria de infraestructura vial, como obras por impuestos, contribución de valorización y regalías, que diversifiquen las fuentes de recursos y reduzcan la dependencia excesiva del cobro de peajes a los usuarios directos, de manera que la eventual exclusión de alguno de estos instrumentos no se traduzca en una mayor carga tarifaria sobre los usuarios de las vías.

- Seguimiento sistemático de acuerdos: establecer un mecanismo institucionalizado y transparente para el seguimiento integral de los acuerdos pactados con gremios y comunidades del sector transporte, donde se incluyan plazos definidos, responsables identificados, indicadores de avance verificables y espacios periódicos de verificación con participación de los actores involucrados y la Defensoría del Pueblo.

6.3. Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía

6.3.1. Política de combustibles con enfoque social

- Evaluación de impacto diferencial: realizar estudios detallados sobre el impacto socioeconómico de los ajustes en los precios de los combustibles sobre la cadena de transporte de carga y pasajeros, los costos de vida de las familias y la competitividad económica regional y nacional, con especial atención a los efectos diferenciados sobre grupos en condición de vulnerabilidad.
- Medidas de mitigación focalizadas: diseñar e implementar, de manera coordinada con el Ministerio de Transporte, medidas progresivas y focalizadas que mitiguen los efectos negativos de los ajustes en los precios de los combustibles para los transportadores y las poblaciones más vulnerables, para asegurar criterios de equidad y justicia distributiva en la transición energética justa.
- Diálogo permanente con gremios: mantener mecanismos de concertación con los gremios del transporte para la definición de políticas de precios de combustibles, de tal manera que se busquen soluciones que equilibren la sostenibilidad fiscal, las metas de transición energética y la viabilidad operativa del sector.

6.4. Para el Ministerio del Trabajo y la Superintendencia de Transporte

6.4.1. Garantías laborales y formalización del sector

- Regulación y supervisión efectiva: fortalecer la supervisión del cumplimiento de las normas laborales en el sector transporte, con énfasis en la prevención de la precarización, la tercerización indebida y las prácticas de competencia desleal, con especial atención a los conductores y propietarios de vehículos de carga y pasajeros de pequeña escala.
- Diálogo social laboral tripartito: promover espacios de diálogo entre el Gobierno, los empleadores y los trabajadores del sector para concertar políticas que mejoren las condiciones laborales, la seguridad social y la formalización de los transportadores, con inclusión de perspectiva de género en el diseño y seguimiento de estas políticas.
- Política de reposición vehicular equitativa: revisar y ajustar las políticas de reposición vehicular y chatarrización, con el fin de garantizar que sean justas, transparentes y no generen descapitalización ni perjuicios económicos a los pequeños transportadores.

6.5. Para el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional

6.5.1. Garantía del derecho a la protesta y seguridad en vías

- Respeto al derecho a la protesta social: garantizar el ejercicio pacífico del derecho a la protesta social en el sector transporte, a través de capacitación de la fuerza pública en el manejo de movilizaciones bajo estrictos protocolos de respeto a los derechos humanos y se priorice el diálogo y la mediación sobre el uso de la fuerza.
- Seguridad en vías y protección a transportadores: reforzar la seguridad en los corredores viales para proteger la integridad física de los transportadores de carga y pasajeros, prevenir la delincuencia y el hurto, y asegurar la libre movilidad en condiciones de seguridad, con atención especial a las regiones donde se han reportado retenes ilegales, extorsiones y violencia contra líderes del sector.

7A. ANEXO 1

Modelo de clasificación de eventos de conflictividad: fundamentos metodológicos y resultados

Antecedentes y justificación

La conflictividad social en el sector transporte de Colombia ha recibido atención creciente en los últimos años, especialmente ante la reducción de subsidios a combustibles y las recurrentes protestas de transportadores. La gestión de esta conflictividad exige herramientas analíticas robustas que permitan procesar grandes volúmenes de información de manera sistemática, consistente y oportuna. En respuesta a este desafío, la Defensoría del Pueblo desarrolló, en el marco de la presente investigación, un modelo de clasificación de eventos de conflictividad basado en técnicas de Procesamiento de Lenguaje Natural (PLN) y aprendizaje automático, con validación continua por parte de equipos expertos.

Este modelo constituye una innovación metodológica en el trabajo de análisis de conflictividad social de la entidad: permite clasificar automáticamente —con un nivel de precisión superior al 90 %— los eventos registrados en la base de datos del Observatorio de Conflictividad Social y asignarles categorías temáticas, para identificar tendencias temporales y generar insumos para el análisis territorial. El procesamiento manual de estos registros habría consumido meses de trabajo humano y habría introducido inconsistencias en la clasificación; el modelo automatizado permite hacerlo en días, con mayor consistencia y menor sesgo intercodificador.

Marco conceptual: categorías y subcategorías de conflictividad

El marco conceptual del modelo de clasificación se derivó de una revisión sistemática de la literatura académica sobre conflictividad en el sector transporte, complementada con el análisis de la experiencia acumulada por la Defensoría del Pueblo en el monitoreo de eventos. Se identificaron ocho categorías temáticas principales, cada una con sus subcategorías específicas, que capturan las principales expresiones de la conflictividad en el sector:

Tabla 3. División de categorías y subcategorías de conflictividad en transporte

#	Categoría causal	Subcategorías	Soporte documental
1	Infraestructura vial deficiente o ausente	Estado de las vías; peajes; falta de conectividad regional	Aguirre Roldán & Nebot Beltrán (1980); Defensoría del Pueblo (2024)
2	Regulación del transporte	Tarifas y costos; competencia desleal; falta de control estatal	Huari Mateus (2015); Cely (2016)
3	Condiciones laborales y seguridad social	Falta de garantías para transportadores; tercerización; precarización	Chumpitazi Ramírez (2024); Picciariello et al. (2022)
4	Subsidios y política fiscal	Eliminación de subsidios al diésel; inconformidad con política de combustibles	Böhl et al. (2024); Azeez (2024); Belgioioso & Newman (2025)
5	Reformas sectoriales y desconexión institucional	Reformas inconsultas; pérdida de beneficios gremiales; falta de participación	Belgioioso (2025); Huari (2015)
6	Problemáticas sociales locales con impacto en transporte	Orden público y violencia; minería ilegal; grupos armados	Aguirre (2020); Defensoría (2024)
7	Conflictos ambientales o territoriales	Proyectos de infraestructura sin consulta; defensa del territorio	Aguirre (2020); Defensoría (2024)
8	Conflictos intersectoriales o multisectoriales	Demandas compartidas (salud, educación, transporte); paros cívicos	Defensoría (2024)

Fundamentos técnicos: Procesamiento de Lenguaje Natural

El Procesamiento de Lenguaje Natural (PLN) es la disciplina informática encargada de diseñar sistemas capaces de comprender, procesar y generar lenguaje humano con una complejidad comparable a la de la comunicación entre personas. Para la clasificación de eventos de conflictividad en el sector transporte, el PLN ofrece una metodología robusta que permite extraer significado semántico de los textos de los reportes registrados en la base de datos, para superar las limitaciones de los enfoques basados en listas de palabras clave.

La aplicación del PLN en el contexto de este informe implicó varias etapas técnicas secuenciales. En primer lugar, un preprocesamiento textual: limpieza y normalización de los registros de la base de datos, unificación de nombres propios, corrección de errores ortográficos frecuentes y eliminación de caracteres irrelevantes; construcción de un diccionario de lemas con la librería spaCy en español, que reduce cada palabra a su forma raíz para mejorar la detección de conceptos clave. En segundo

lugar, la transformación de los textos en representaciones vectoriales numéricas mediante técnicas de incrustaciones semánticas (*embeddings*).

Modelos de incrustaciones semánticas

Las incrustaciones semánticas convierten palabras y textos en vectores numéricos que capturan su significado y sus relaciones contextuales. Para este análisis se exploraron y combinaron varios modelos:

- Word2Vec (*skip-gram*): aprende representaciones de alta calidad que codifican relaciones sintácticas y semánticas entre palabras. Limitado por su incapacidad para representar el orden de las palabras.
- GloVe (*Global Vectors*): modelo log-bilineal que combina información de coocurrencia de palabras en todo el corpus, lo cual aprovecha mejor las estadísticas globales del conjunto de textos.
- FastText: extiende el concepto de Word2Vec al incorporar información morfológica mediante n-gramas de caracteres, lo que permite representar adecuadamente palabras raras o neologismos frecuentes en el lenguaje de los reportes de conflictividad.
- BERT (*Bidirectional Encoder Representations from Transformers*): modelo preentrenado de lenguaje que genera representaciones dinámicas de frases completas y considera simultáneamente el contexto izquierdo y derecho de cada palabra. Se utilizó su versión en español (BETO), preentrenada con un corpus amplio en español.

Diseño del clasificador supervisado

Una vez transformados los textos en vectores numéricos mediante las técnicas de incrustación descritas, se aplicaron modelos de aprendizaje supervisado para asignar etiquetas de categoría temática a cada evento. Se compararon tres algoritmos clásicos: regresión logística, bosques aleatorios (Random Forest) y K-vecinos más cercanos (KNN). Cada modelo fue entrenado con un conjunto de textos etiquetados manualmente por el equipo de expertos —construido a partir del diccionario de categorías derivado de la revisión bibliográfica— y evaluado en métricas estándar de desempeño (exactitud, precisión, sensibilidad y puntuación F1).

La combinación de representaciones TF-IDF —que capturan la frecuencia relativa de los términos más informativos— con *embeddings* promedio de los textos (Word2Vec/BERT) dotó al clasificador de información explícita (frecuencia de palabras) e implícita (contexto semántico). Se aplicaron técnicas de regularización, validación cruzada estratificada y ajuste de hiperparámetros para optimizar el rendimiento de cada modelo.

Modelo Human-in-the-Loop (HITL)

Un componente central de la metodología adoptada es el enfoque *Human-in-the-Loop* (HITL), que integra la participación continua de expertos en el ciclo de entrenamiento y validación del modelo.

En lugar de automatizar completamente el proceso de clasificación, se incorporó el juicio experto en etapas clave: selección inicial de casos de entrenamiento, corrección iterativa de errores del modelo y ajuste de criterios de clasificación ante casos ambiguos o *borderline*.

Este enfoque ofrece múltiples ventajas en el contexto de la investigación sobre conflictividad social. Permite incorporar el conocimiento de dominio y los matices contextuales que los algoritmos por sí solos no pueden captar. Habilita el manejo de textos difíciles mediante aprendizaje activo: el algoritmo consulta al experto precisamente en los casos más ambiguos, lo cual maximiza el retorno de la intervención humana y garantiza que el modelo se adapte continuamente a los cambios en el lenguaje y las formas de expresión de la conflictividad, fenómeno que evoluciona en el tiempo.

Resultados del modelo

El desempeño del modelo de clasificación mejoró de manera significativa a lo largo de las fases iterativas de desarrollo:

Tabla 4. Evolución del desempeño del modelo de clasificación por fases

Fase del desarrollo metodológico	Tasa de error (%)	Precisión aproximada (%)
Fase 1: Reglas heurísticas basadas en listas de palabras clave	35 %	65 %
Fase 2: Adición de reglas avanzadas y patrones lingüísticos	23 %	77 %
Fase 3: Incrustaciones vectoriales (Word2Vec/BERT)	15 %	85 %
Fase 4: Validación experta (HITL) y reentrenamiento iterativo	<10 %	>90 %

Fuente: elaboración propia

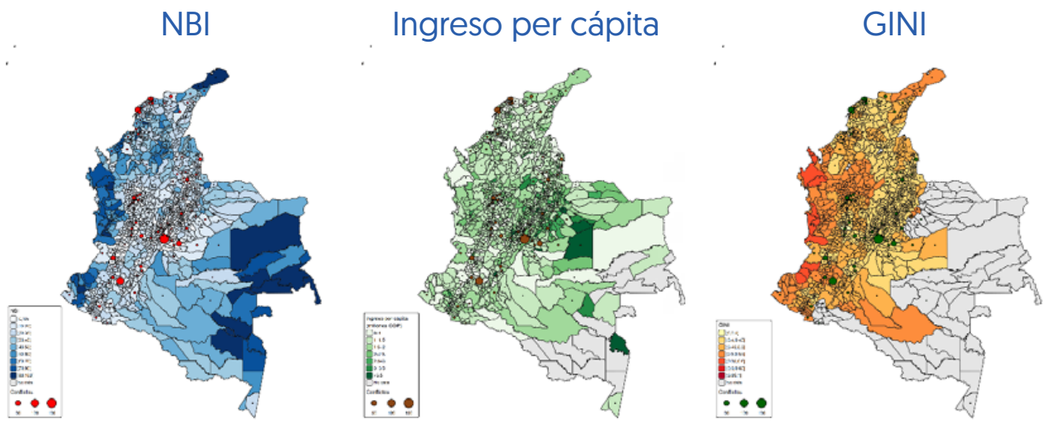
La precisión final superior al 90 % se considera un umbral alto en tareas de PLN sobre texto social complejo. Las métricas de desempeño fueron consistentes en distintos subgrupos de análisis —por tipo de evento, extensión de los registros y región geográfica—, lo que otorga robustez a los resultados. Es importante destacar que, aunque la precisión global es alta, el modelo no pretende sustituir la investigación cualitativa: su función es acelerar y homogeneizar la codificación de la información existente, con lo cual se libera a los expertos para que concentren su atención en el análisis interpretativo y en los casos más complejos o ambiguos.

Análisis espacial de la conflictividad

Como complemento al análisis estadístico temporal se realizó un análisis de la distribución espacial de los eventos de conflictividad en el sector transporte, para localizar todos los eventos en el territorio municipal y vincularlos con indicadores socioeconómicos del Panel Municipal del CEDE (2024): pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ingreso per cápita municipal y desigualdad medida por el coeficiente de Gini.

Los resultados del análisis espacial revelan que la mayor concentración de eventos de conflictividad en el sector transporte se registra en la región Andina, en parte de la costa Caribe y en el piedemonte llanero. Esta distribución evidencia que la conflictividad de transporte tiende a detonarse con mayor intensidad en regiones con mayor actividad económica y en Bogotá, donde confluyen muchas de las protestas de alcance nacional.

Ilustración 2. Distribución espacial de la conflictividad



[CEDE, 2024]

Desde un enfoque interseccional es importante señalar que esta concentración no implica una menor afectación en territorios periféricos, sino que refleja diferencias en la visibilidad, la capacidad de movilización y el registro de los eventos, así como en las dinámicas propias de cada región. Los conflictos en zonas rurales y apartadas —aunque menos registrados en medios y bases de datos nacionales— pueden tener impactos proporcionalmente más graves sobre los derechos de las comunidades afectadas, dado su mayor aislamiento y sus menores recursos para gestionar las demandas ante las autoridades.

El análisis de correlación entre la distribución espacial de los conflictos y los indicadores de NBI, ingreso per cápita y desigualdad (Gini) muestra patrones diferenciados según el tipo de conflicto: los eventos asociados a peajes presentan una mayor presencia en corredores de actividad económica media y alta, donde el tráfico vehicular es suficiente para justificar la instalación de casetas de cobro. Los conflictos por estado de las vías, en cambio, se concentran más en regiones de bajo ingreso y alta ruralidad, donde la red terciaria es deficiente. Este contraste espacial refuerza la necesidad de enfoques de política pública diferenciados según el tipo de conflictividad y el contexto territorial.

7A. ANEXO 2

Estudios de caso territoriales

Departamentos del Atlántico y del Meta

El presente anexo 2 del Informe Temático sobre la conflictividad social en el sector transporte de carga y pasajeros en Colombia complementa las secciones principales de la investigación —que abordó el marco conceptual, el panorama nacional de la conflictividad, la evolución del modelo de concesiones viales y el análisis integral de los factores detonantes y las propuestas de reforma— con el desarrollo en profundidad de los dos estudios de caso territoriales que sustentan empíricamente los hallazgos del informe: el departamento del Atlántico y el departamento del Meta.

Los estudios de caso constituyen el núcleo de evidencia primaria de esta investigación. A través de la revisión de actuaciones defensoriales, el análisis de documentos contractuales y normativos, la sistematización de eventos de conflictividad registrados en la base de datos del Observatorio de Conflictividad Social y la realización de entrevistas semiestructuradas con actores clave del ámbito territorial, se reconstruyó la trayectoria de los principales conflictos asociados a peajes en cada región y se identificaron sus causas estructurales, sus expresiones concretas y las respuestas institucionales adoptadas.

Los dos departamentos seleccionados permiten ilustrar, con ejemplos concretos, cómo los factores detonantes identificados en el ámbito nacional adquieren configuraciones particulares según las características económicas, sociales, geográficas e institucionales de cada territorio. El Atlántico representa un contexto de conflictividad en entornos urbanos y periurbanos, vinculado a corredores logísticos de alta densidad vehicular y a una economía metropolitana dinámica. El Meta, en cambio, expresa tensiones en un contexto de expansión económica extractivista, alta dependencia territorial de la movilidad y contratos de concesión cuya ejecución ha sido fuente de múltiples disputas.

Junto a los estudios de caso, este anexo incluye fichas de análisis de eventos específicos, mapas descriptivos de la distribución de los peajes en conflicto, cuadros de actores clave y matrices de análisis de los factores de riesgo y las oportunidades de transformación de la conflictividad en cada territorio.

7B.1. Estudio de caso

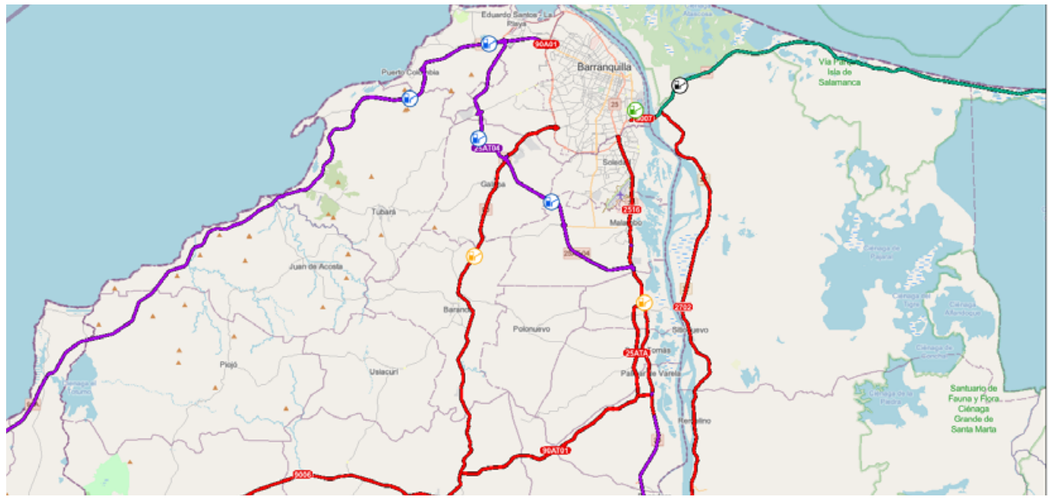
Conflictividad social en torno a los peajes

Departamento del Atlántico

Caracterización del territorio y contexto del sector transporte

El departamento del Atlántico, ubicado en el norte de Colombia sobre la costa del mar Caribe, es uno de los territorios con mayor densidad económica y poblacional del país. Con una superficie de 3388 km² y una población de aproximadamente 2,6 millones de habitantes —concentrada en su gran mayoría en el área metropolitana de Barranquilla—, el Atlántico constituye el principal nodo logístico y comercial de la región Caribe colombiana. Su posición estratégica en la desembocadura del río Magdalena y su acceso al mar lo convierten en corredor indispensable para el comercio exterior colombiano: por sus vías circulan diariamente miles de vehículos de carga que conectan el interior del país con los puertos marítimos y fluviales de la región.

Ilustración 3. Peajes en el departamento del Atlántico



Fuente: https://hermes.invias.gov.co/peajes_portal/

La red vial del Atlántico está organizada en torno a tres corredores principales: la autopista al Mar 1 (Barranquilla–Cartagena), la troncal del Oriente (Barranquilla–Santa Marta) y la vía al aeropuerto y el corredor metropolitano norte (Barranquilla–Puerto Colombia–Tubará). Estas vías, al concentrar la mayor parte del tráfico vehicular del departamento, configura simultáneamente los escenarios donde se ubican las principales estaciones de peaje que han generado conflictividad social en los últimos años.

La economía departamental se sustenta en el comercio, la industria manufacturera, los servicios portuarios y la logística. La conectividad vial es, por tanto, una condición estructural para la competitividad regional. Sin embargo, la coexistencia de grandes operadores logísticos con amplias comunidades de bajos ingresos en las zonas periurbanas del área metropolitana genera tensiones distributivas: los mismos corredores que son vitales para la economía regional son también la vía de acceso cotidiana para miles de familias que viven en municipios como Puerto Colombia, Galapa, Malambo, Soledad y Baranoa, y que deben asumir el costo de los peajes para sus desplazamientos diarios hacia el trabajo, la escuela y los servicios de salud.

Datos básicos del departamento del Atlántico

Superficie	3388 km²
Población total	~2,6 millones de habitantes (2024)
Municipio capital	Barranquilla
Municipios del departamento	23
Principales actividades económicas	Industria, comercio, logística, servicios portuarios
Red vial primaria	Aprox. 280 km de vías nacionales
Estaciones de peaje en conflicto (2022–2026)	5 (Los Papiros, Sabanagrande, Galapa, Arroyo de Piedra, Turbaco-límite)
Eventos de conflictividad por peajes registrados	87 eventos (2022–2026)

Mapa de actores y escenarios de conflictividad

La conflictividad asociada a los peajes en el Atlántico involucra un conjunto diverso de actores con intereses, capacidades de movilización y acceso institucional diferenciados. Su comprensión es esencial para el diseño de estrategias de prevención y transformación adecuadas a la especificidad del territorio.

Tabla 5. Mapa de actores en la conflictividad por peajes en el departamento del Atlántico

Actor	Intereses y demandas principales	Capacidad de movilización	Nivel de acceso institucional
Comunidades de Puerto Colombia y zona norte	Desmonte o reubicación del peaje Los Papiros; tarifas diferenciales para residentes; vías alternas gratuitas	Alta: movilizaciones, bloqueos, acción popular	Medio-bajo
Comunidades del oriente del Atlántico (Sabanagrande, Polonuevo)	Reducción de la densidad de peajes en el corredor Barranquilla-Cartagena; compensaciones regionales	Media: protestas periódicas	Bajo
Gremios de transportadores de carga (Colfecar, Asecarga)	Tarifas razonables; eliminación de peajes en tramos de bajo servicio; control a incumplimientos de concesionarios	Alta: capacidad de paro nacional	Alto
Concesionaria Autopistas del Caribe / Costera	Sostenibilidad financiera del contrato; mantenimiento del esquema tarifario vigente	Baja (no moviliza, litiga)	Muy alto
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	Cumplimiento de contratos; equilibrio financiero de concesiones; evitar renegociaciones	N/A (actor institucional)	Muy alto
Ministerio de Transporte	Cumplimiento de la política sectorial; gestión de la conflictividad; respuesta a demandas gremiales	N/A (actor institucional)	Muy alto
Alcaldías de municipios afectados (Puerto Colombia, Galapa)	Protección de sus pobladores; inversión en vías alternas; reducción del impacto de los peajes en la economía local	Media: interlocución política	Medio
Defensoría del Pueblo (regional Atlántico)	Protección de derechos humanos; mediación; seguimiento de acuerdos; litigio estratégico	N/A (actor defensor)	Medio-alto
Veedurías ciudadanas y organizaciones sociales	Transparencia en el uso de los recursos de peaje; control a la calidad de las obras; participación en decisiones	Media-baja: denuncias, comunicados	Bajo
Mujeres y comunidades en condición de vulnerabilidad	Tarifas asequibles; seguridad en vías; acceso equitativo a movilidad; reconocimiento de cargas de cuidado	Muy baja: subrepresentadas en espacios formales	Muy bajo

Análisis de los principales casos de conflictividad

Peaje Los Papiros (Puerto Colombia): trayectoria de un conflicto emblemático

FICHA DE CASO — Peaje Los Papiros

Ubicación	Vía Puerto Colombia–Barranquilla, municipio de Puerto Colombia, Atlántico
Concesión asociada	Concesión Costera (Autopistas del Caribe S.A.S.)
Categoría tarifaria (2024)	Categoría I: $3500 COP / Categoría II: $6800 COP / Categoría V: $16 500 COP
Distancia al casco urbano más cercano	Aprox. 2,5 km del centro de Puerto Colombia
Tráfico promedio diario (TPD)	Aprox. 18 000–22 000 vehículos/día (corredor de alta demanda)
Período del conflicto activo	2019–2026 (en curso)
Eventos de conflictividad registrados (2022–2026)	34 eventos en la base de datos de la Defensoría
Instancias legales activas	Acción popular interpuesta por la Procuraduría General de la Nación; coadyuvancia de la Defensoría del Pueblo (2024)
Derechos en riesgo identificados	Libre circulación (Art. 24 CP); seguridad pública vial; desarrollo económico local; acceso a educación y salud

a) Contexto y antecedentes del conflicto

El peaje Los Papiros se ubica en la carretera que conecta el municipio de Puerto Colombia con la ciudad de Barranquilla, un trayecto de apenas 15 km que constituye la única vía pavimentada entre ambas localidades. Puerto Colombia, municipio de vocación turística y residencial con una población de aproximadamente 40 000 habitantes, experimenta un proceso acelerado de conurbación con el área metropolitana de Barranquilla, lo que ha incrementado significativamente el flujo vehicular cotidiano entre las dos localidades. Miles de personas de Puerto Colombia trabajan, estudian y acceden a servicios en Barranquilla y miles de barranquilleros se desplazan hacia Puerto Colombia por su playa y sus atractivos gastronómicos y turísticos.

En este contexto, el peaje Los Papiros —instalado como parte de los ingresos de la Concesión Costera para la construcción y mantenimiento del corredor Barranquilla–Cartagena— opera de facto como un peaje suburbano que grava uno de los trayectos más concurridos del área metropolitana. Para los residentes permanentes de Puerto Colombia, el cobro del peaje en ambas direcciones implica un costo diario de entre $7000 y $14 000 COP para los trabajadores que se desplazan al área metropolitana, lo que representa una porción significativa del salario mínimo mensual vigente cuando se proyecta al año (entre $2,5 y $5 millones COP anuales por vehículo).

La primera manifestación pública de inconformidad con el peaje data de 2019, cuando un grupo de residentes y comerciantes de Puerto Colombia bloqueó la caseta de cobro durante varias horas para exigir tarifas diferenciales para los habitantes del municipio. Desde entonces, la conflictividad ha sido

recurrente y ha adoptado formas diversas: bloqueos espontáneos, marchas hacia la caseta de cobro, levantamiento de talanqueras por parte de manifestantes, envío de comunicados a las autoridades y, finalmente, la interposición de una acción popular que hoy cursa ante la Jurisdicción Administrativa.

b) Factores detonantes específicos

- Carácter suburbano del trayecto: el peaje grava un desplazamiento que para los residentes de Puerto Colombia es equivalente a un trayecto intraurbano, pero es cobrado con las mismas tarifas que los usuarios de paso que recorren la totalidad del corredor Barranquilla–Cartagena (225 km).

- Ausencia de alternativa vial gratuita: no existe una ruta alterna pavimentada entre Puerto Colombia y Barranquilla que permita a los residentes evitar el peaje sin incurrir en costos adicionales de tiempo o deterioro vehicular.

- Impacto sobre la economía turística local: taxistas, transportadores informales y operadores turísticos de Puerto Colombia deben asumir el costo del peaje múltiples veces al día, lo que afecta su rentabilidad y, según reportes del sector, ha desincentivado el turismo de día desde Barranquilla.

- Problemas de seguridad vial en el entorno del peaje: estudios de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) identificaron riesgos de accidentalidad asociados a la operación y al diseño funcional del tramo, que incluyen problemas en los puntos de retorno, la interfaz con la báscula de pesaje contigua y la falta de señalización adecuada.

- Incumplimiento de compromisos de diálogo por parte de la ANI: en 2021 y 2022, la ANI acordó con la comunidad la instalación de mesas técnicas para evaluar la reubicación del peaje. El incumplimiento de los plazos acordados para presentar estudios de alternativas generó una pérdida significativa de confianza y radicalizó las demandas comunitarias.

c) Trayectoria de la gestión defensorial

La Defensoría del Pueblo, a través de su Regional Atlántico, ha desempeñado un papel central en la gestión del conflicto de Los Papiros. Entre 2021 y 2022 actuó como secretaría técnica de las mesas de diálogo instaladas entre la comunidad, la ANI y la Concesionaria, para contribuir a la construcción de propuestas técnicas de reubicación del peaje. Aportó a las mesas de trabajo un estudio de seguridad vial que evidenció los riesgos de accidentalidad en el entorno del peaje y fortaleció los argumentos de la comunidad con evidencia técnica.

En agosto de 2024, ante la persistencia del conflicto y el estancamiento de las negociaciones, la Defensoría del Pueblo decidió coadyuvar la acción popular interpuesta por la Procuraduría General de la Nación contra la Concesión Costera y la ANI con el aporte insumos sobre la vulneración de derechos colectivos —en particular el derecho a la libre circulación, la seguridad pública vial y el desarrollo económico local— derivados de las condiciones de operación del peaje. Esta coadyuvancia representó una escalada en el nivel de intervención defensorial, que pasó de la mediación a la acción jurídica estratégica.

La evaluación de la gestión defensorial en este caso revela logros y limitaciones. Entre los logros se destacan la construcción de evidencia técnica de calidad que ha nutrido el proceso judicial; la legitimación institucional de las demandas comunitarias ante el Estado y la prevención de episodios de violencia en varias jornadas de protesta mediante la presencia activa de defensores en terreno. Entre las limitaciones se identifica la dificultad para sostener la continuidad de la mediación a lo largo del tiempo sin un mandato formal renovado y la ausencia de mecanismos institucionales que obliguen a la ANI a cumplir los compromisos adquiridos en los espacios de diálogo.

Cronología del conflicto — Peaje Los Papiros (Puerto Colombia)

2019	Primeras protestas de residentes. Bloqueo espontáneo de la caseta. Demanda de tarifas diferenciales.
2020	Pandemia. Reducción de circulación. Conflicto latente.
2021	Instalación de mesas de trabajo con participación de la ANI, la Concesionaria, la Alcaldía de Puerto Colombia y la Defensoría del Pueblo. Compromiso de la ANI de presentar estudio de reubicación.
2022 (ene-abr)	Incumplimiento de la ANI en la presentación de estudios. Primeras protestas masivas del año. Levantamiento de talanqueras por manifestantes. Intervención de la fuerza pública.
2022 (may-dic)	Reinicio de mesas técnicas. Defensoría aporta estudio de seguridad vial. Comunidad exige desmonte total, no reubicación. Nuevos bloqueos en el segundo semestre.
2023	87 eventos de protesta (pico máximo en el periodo). Comunidad rompe talanqueras en múltiples oportunidades. Protesta se articula con organizaciones de Galapa y Tubará.
2024 (ene-jul)	Continuación de protestas. Defensoría decide coadyuvar la acción popular de la Procuraduría. Se presentan estudios técnicos de la Defensoría al proceso judicial.
2024 (ago-dic)	Paro camionero de septiembre genera nueva ola de movilización. Gobierno nacional congela incremento tarifario de peajes (Decreto 050 de 2023 prorrogado).
2025	Proceso judicial en curso. Gobierno anuncia estudio de restructuración del corredor. Conflicto persiste con menor intensidad. 12 eventos registrados.

Peaje Sabanagrande: densidad tarifaria y fragmentación territorial

FICHA DE CASO — Peaje Sabanagrande

Ubicación	Vía al Mar (Barranquilla–Cartagena), sector Sabanagrande, Atlántico
Concesión asociada	Concesión Costera (Autopistas del Caribe S.A.S.)
Categoría tarifaria (2024)	Categoría I: $12 200 COP / Categoría V: $33 100 COP
Distancia al casco urbano más cercano	Aprox. 3 km del casco urbano de Sabanagrande
Tráfico promedio diario (TPD)	Aprox. 14 000–17 000 vehículos/día
Período del conflicto activo	2021–2026 (en curso)
Eventos de conflictividad registrados (2022–2026)	21 eventos en la base de datos de la Defensoría
Derechos en riesgo identificados	Libre circulación; desarrollo económico regional; igualdad en el acceso a la movilidad

El peaje de Sabanagrande constituye uno de los cinco peajes que operan en el corredor Barranquilla–Cartagena (225 km), lo que implica una densidad promedio de un peaje cada 45 km. Esta densidad es percibida por los transportadores y residentes de la zona oriental del Atlántico como excesiva: quienes recorren el corredor completo deben pagar en la actualidad entre $40 000 y $50 000 COP de ida —según de la categoría vehicular—, antes de llegar a la siguiente ciudad principal.

El conflicto en Sabanagrande se expresa principalmente a través de acciones colectivas de transportadores locales y comunidades del municipio homónimo y de los aledaños (Santo Tomás, Palmar de Varela, Ponedera), que denuncian que la concentración de peajes en el corredor segmenta su movilidad hacia Barranquilla —el principal mercado laboral y de servicios de la región— de una manera que no guarda proporción con el nivel de servicio recibido. La vía, en sus tramos más cercanos a Sabanagrande, no presenta las especificaciones de una autopista de doble calzada: es en gran medida una carretera de dos carriles sin separador central, condición que contrasta con las tarifas cobradas.

Un elemento adicional de conflicto es la percepción de que los ingresos del peaje no se reinvierten en la mejora de las vías secundarias y terciarias de los municipios del oriente del Atlántico, que presentan un deterioro severo. Las comunidades señalan que pagan peajes en una vía principal cuya calidad tampoco es óptima, mientras sus calles, caminos veredales y accesos a zonas productivas permanecen en estado precario, sin que exista ningún mecanismo de compensación que canalice parte de los recursos de peaje hacia estas necesidades locales.

La Defensoría del Pueblo ha acompañado las manifestaciones de Sabanagrande y ha documentado las vulneraciones de derechos, pero la gestión ha sido menos sistemática que en el caso de Los Papiros, lo que refleja la necesidad señalada en el informe de fortalecer la consistencia y el seguimiento de la intervención defensorial en los distintos casos de un mismo departamento.

Peaje proyectado Arroyo de Piedra: conflicto en etapa de prevención

El caso del peaje proyectado en el sector de Arroyo de Piedra, en el corredor norte del Atlántico (vía Barranquilla–Puerto Colombia–Tubará), representa una tipología diferente de conflicto: el de la conflictividad preventiva; es decir, la oposición anticipada a la instalación de una nueva estación de peaje antes de que esta entre en operación. Las comunidades de Tubará, Piojó y Juan de Acosta —municipios ubicados en el corredor norte del Atlántico— comenzaron a organizarse en 2024 en contra de la instalación de este nuevo peaje, que haría parte del proyecto de doble calzada que busca extender la autopista al Mar hacia el norte del departamento.

Los argumentos de las comunidades para oponerse al peaje proyectado revelan los aprendizajes acumulados de años de conflictividad en el departamento: señalan que la instalación de una nueva caseta en un corredor donde ya existe el peaje de Los Papiros incrementaría el costo de los desplazamientos hacia Barranquilla para los habitantes de los municipios del norte, que no cuentan con alternativas de transporte público ni con rutas alternas; denuncian la falta de socialización efectiva de los estudios de impacto social del proyecto y plantean que la instalación del peaje sin la previa construcción de la doble calzada completa reproduciría el patrón de incumplimiento que ha caracterizado otros proyectos de concesión en el país.

La Defensoría del Pueblo, en atención a su mandato preventivo, ha iniciado un proceso de monitoreo temprano de este conflicto, con la documentación de las manifestaciones de oposición y solicitar información a la ANI sobre el cronograma y los estudios de impacto social del proyecto. La intervención anticipada de la Defensoría en esta etapa tiene el potencial de evitar la escalada a un conflicto de alta intensidad, si logra garantizar procesos reales de participación ciudadana y la incorporación de criterios de asequibilidad en el diseño del nuevo peaje.

Caso Galapa: peaje, expansión urbana y conflicto jurisdiccional

El municipio de Galapa, conurbado con Barranquilla en la franja suroccidental del área metropolitana, es escenario de un tipo particular de conflicto por peajes: el que emerge cuando la expansión urbana convierte un trayecto interurbano en un recorrido intraurbano, pero el marco contractual de la concesión no prevé mecanismos de adaptación a esta nueva realidad.

El peaje de Galapa opera en la vía que conecta el municipio con Barranquilla, un trayecto que en la práctica es utilizado cotidianamente por decenas de miles de personas que viven en Galapa y trabajan o estudian en Barranquilla —o viceversa—. La naturaleza del desplazamiento es la misma que el de un residente de cualquier barrio periférico de Barranquilla hacia el centro de la ciudad, pero este usuario debe pagar el peaje que los residentes dentro del perímetro urbano barranquillero no pagan. Este diferencial de trato, en el contexto de una conurbación que las propias autoridades de planeación reconocen como un continuo urbano, genera una percepción de inequidad que ha sido documentada por la Defensoría Regional.

El conflicto de Galapa tiene, adicionalmente, una dimensión jurisdiccional de interés: la Alcaldía de Galapa ha planteado en múltiples ocasiones que la existencia del peaje en su territorio sin que el municipio reciba algún beneficio directo —ni en forma de tarifas preferenciales para sus residentes ni en forma de aportes a la infraestructura vial local— contradice el principio de equidad territorial consagrado en la Constitución Política. Esta posición ha sido respaldada por el Concejo Municipal y por organizaciones de la sociedad civil del municipio, sin que hasta la fecha haya encontrado respuesta institucional satisfactoria.

Análisis comparativo de los casos del Atlántico

La revisión de los cuatro casos analizados en el Atlántico permite identificar patrones comunes y especificidades que enriquecen la comprensión de la conflictividad por peajes en este departamento:

Tabla 6. Análisis comparativo de casos de conflictividad por peajes en el Atlántico

Dimensión de análisis	Los Papiros (Puerto Colombia)	Sabanagrande	Arroyo de Piedra (proyectado)	Galapa
Factor detonante principal	Tarifa sin diferencial residentes + seguridad vial	Densidad excesiva de peajes + baja calidad vial	Instalación sin socialización + doble peaje	Conurbación sin actualización contractual
Derechos más comprometidos	Libre circulación, seguridad, turismo	Igualdad, libre circulación	Participación, libre circulación	Igualdad territorial, libre circulación
Intensidad del conflicto (2022–2026)	Muy alta (34 eventos)	Media (21 eventos)	Baja-emergente	Media-baja (12 eventos)
Respuesta institucional de la ANI	Incumplimiento de compromisos; litigio pendiente	Ausencia de respuesta efectiva	En proceso de socialización	Sin respuesta formal
Intervención defensorial	Activa: mediación + litigio estratégico	Documentación; acompañamiento puntual	Monitoreo temprano	Documentación; sin mediación formal
Perspectiva de género reconocida	Parcialmente (impacto en mujeres trabajadoras)	No reconocida formalmente	No reconocida formalmente	No reconocida formalmente

Del análisis comparativo emergen tres conclusiones relevantes para la acción institucional. En primer lugar, la conflictividad por peajes en el Atlántico tiene una dimensión metropolitana que no puede gestionarse caso por caso: los conflictos de Los Papiros, Galapa y Arroyo de Piedra son en realidad expresiones de una misma tensión estructural asociada al proceso de conurbación del área metropolitana de Barranquilla, que desborda los límites de los contratos de concesión vigentes. Se requiere, por tanto, un abordaje metropolitano integral que revise la distribución de peajes en el corredor norte del Atlántico.

En segundo lugar, la Defensoría del Pueblo ha demostrado mayor eficacia cuando actúa de manera proactiva y con una combinación de herramientas —mediación, evidencia técnica, litigio estratégico— que cuando se limita al seguimiento o la documentación. El caso de Los Papiros, donde la Defensoría participó activamente en las mesas técnicas y finalmente coadyuvó la acción popular, es el que más ha avanzado en términos de reconocimiento institucional de las demandas comunitarias.

En tercer lugar, la perspectiva de género está sistemáticamente ausente en el análisis y la gestión de todos los casos del Atlántico. No existe información desagregada por sexo sobre los usuarios de los peajes en conflicto, ni análisis de los impactos diferenciados del sistema sobre mujeres trabajadoras, jefas de hogar o cuidadoras. Esta brecha debe ser abordada explícitamente en las próximas etapas de intervención defensorial.

Factores de riesgo y oportunidades de transformación en el Atlántico

Factores de riesgo de escalamiento — Atlántico

- Posible instalación del peaje de Arroyo de Piedra sin procesos adecuados de socialización y sin mecanismos de asequibilidad para las comunidades del corredor norte.
- Posible incremento tarifario anual en los peajes de la Concesión Costera (indexación al IPC 2026), en un contexto de alta inflación acumulada.
- Retraso en la resolución de la acción popular por Los Papiros, que puede generar frustración comunitaria y nuevas movilizaciones.
- Inicio de obras de la doble calzada Barranquilla–Cartagena sin medidas de mitigación del impacto sobre comunidades locales durante la fase de construcción.
- Debilitamiento del proceso de diálogo institucional ante cambios en el gobierno departamental o municipal.

Oportunidades de transformación — Atlántico

- El proceso judicial de la acción popular ofrece una oportunidad para sentar precedente jurisprudencial sobre los límites del cobro de peajes en entornos periurbanos.
- La agenda de renegociación de concesiones del Gobierno Nacional puede incluir la revisión del esquema tarifario del corredor Barranquilla–Cartagena.
- La elaboración del Plan Metropolitano de Movilidad para el área metropolitana de Barranquilla brinda una ventana para incorporar criterios de asequibilidad en la regulación de peajes metropolitanos.
- La presencia y legitimidad ganada por la Defensoría Regional en el caso Los Papiros puede ser capitalizada para articular una intervención más integral en los demás casos del departamento.
- El auge del turismo en Puerto Colombia y el corredor norte puede generar alianzas con el sector privado para financiar alternativas de movilidad o compensaciones a las comunidades.

7B.2. Estudio de caso

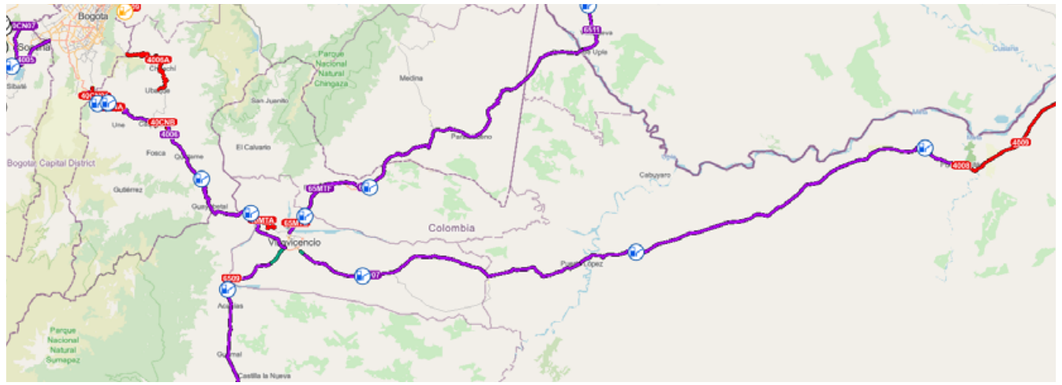
Conflictividad social en torno a los peajes

Departamento del Meta

Caracterización del territorio y contexto del sector transporte

El departamento del Meta, ubicado en el piedemonte llanero del oriente colombiano, constituye uno de los territorios con mayor dinamismo económico del país en las últimas dos décadas, impulsado fundamentalmente por la explotación petrolera y la agroindustria. Con una superficie de 85 635 km² y una población de aproximadamente 1,1 millones de habitantes —concentrada en más del 60 % en su capital, Villavicencio—, el Meta es la puerta de entrada a los Llanos Orientales y un corredor estratégico para la economía extractiva nacional.

Ilustración 4. Peajes del departamento del Meta



Fuente: https://hermes.invias.gov.co/peajes_portal/

La conexión vial entre Bogotá y Villavicencio —a través de la vía al Llano (Ruta 40), una de las más importantes y complejas del país— es la arteria principal sobre la cual se estructura el sistema de transporte del Meta. Esta vía, que supera los límites del Parque Natural del Sumapaz a través de una geografía de alta montaña andina, ha sido históricamente uno de los corredores más problemáticos del país: altos índices de accidentalidad, cierres frecuentes por inestabilidad geológica y derrumbes, y una demanda vehicular que supera con creces la capacidad de la vía en sus tramos más críticos. Es también, paradójicamente, el corredor sobre el que se han construido los mayores proyectos de concesión vial del Meta y el escenario de algunos de los conflictos por peajes más complejos y prolongados del país.

Más allá de la vía al Llano, el Meta concentra varios proyectos de la Malla Vial del Meta (concesión de cuarta generación a cargo de Odinsa/Grupo Argos), cuyo objeto es construir dobles calzadas entre los principales corredores del departamento: Granada–Villavicencio–Puerto Gaitán. Este proyecto, firmado en 2015, ha sido fuente de un conflicto prolongado y multidimensional que involucra incumplimiento de obras, renegociación contractual, alto impacto de los peajes sobre las comunidades locales y debilidades en el control institucional de la ANI.

Datos básicos del departamento del Meta

Superficie	85 635 km²
Población total	~1,1 millones de habitantes (2024)
Municipio capital	Villavicencio
Municipios del departamento	29
Principales actividades económicas	Petróleo y gas, agroindustria (palma, arroz), ganadería, turismo
Red vial primaria nacional en el departamento	Aprox. 650 km
Concesiones viales principales	Malla Vial del Meta (4G); Vía al Llano (Bogotá–Villavicencio, 4G)
Estaciones de peaje en conflicto (2022–2026)	6 (La Libertad, Ocoa, Iracá, Puente Amarillo, Quebrada Blanca, Guayuriba)
Eventos de conflictividad por peajes registrados	124 eventos (2022–2026) — mayor concentración del país

La Malla Vial del Meta: contexto contractual y origen de la conflictividad

El contrato de concesión de la Malla Vial del Meta —formalmente denominado «Concesión Ruta al Meta», con contrato N. º 007 de 2015 suscrito entre la ANI y la concesionaria Vías del Meta SAS. (subsidiaria de Odinsa/Grupo Argos)— tiene por objeto la construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de un conjunto de corredores viales estratégicos del Meta, con una longitud total de intervención de aproximadamente 460 km. El proyecto contempla la construcción de dobles calzadas en tramos del corredor Granada–Villavicencio–Puerto Gaitán, la rehabilitación de vías existentes y el mantenimiento de la red concesionada durante el periodo contractual.

La historia contractual de este proyecto es, en sí misma, un factor determinante de la conflictividad. El contrato fue suscrito en 2015 con un plazo de inicio de obras que contemplaba los primeros trabajos entre 2016 y 2017. Sin embargo, una serie de ci rcunstancias adversas —la caída del precio del petróleo que redujo las proyecciones de tráfico vehicular, dificultades para la obtención de licencias ambientales, problemas en la gestión predial y renegociaciones contractuales— dilataron el inicio efectivo de la construcción hasta 2022, cuando finalmente se suscribió el acta de inicio de obra.

Durante los siete años transcurridos entre la firma del contrato y el inicio efectivo de la construcción, las cuatro estaciones de peaje asociadas al proyecto —La Libertad, Ocoa, Iracá y Puente Amarillo— continuaron operando y recaudando. Las estimaciones realizadas por organizaciones comunitarias y por la propia Defensoría del Pueblo indican que entre 2015 y 2022, las estaciones de peaje de la Malla Vial del Meta recaudaron más de $648 000 millones COP sin que las comunidades observaran avance alguno en las obras comprometidas. Esta situación generó un profundo sentimiento de agravio y desconfianza que se convirtió en el motor principal de la conflictividad por peajes en el departamento.

Línea de tiempo contractual — Malla Vial del Meta

2015	Firma del contrato de concesión entre la ANI y Vías del Meta SAS. Peajes entran en operación.
2016–2017	Inicio previsto de obras. No se ejecuta. Caída del precio del petróleo afecta proyecciones financieras.
2018–2019	Concesionario demanda a la ANI. Inicio de proceso arbitral. Renegociación contractual (otrosí 10).
2020–2021	Pandemia. Proceso arbitral en curso. Peajes siguen operando. Malestar comunitario en aumento.
2022 (mar)	Acta de inicio de construcción. Inicio tardío de obras, 7 años después del contrato original.
2022 (sep)	Primeras protestas masivas en La Libertad y Ocoa. Comunidades denuncian $648 000 millones recaudados sin obras.
2023	Escalada de conflictos. Bloqueos en los 4 peajes principales. Mesa de diálogo con el Gobierno Nacional. Defensoría Regional activa mediación.
2024	Paro camionero de septiembre. Nuevos bloqueos. Gobierno anuncia revisión contractual. Defensoría participa en PMU.
2025	Obras con avance del 35–40 %. Conflicto persiste. 28 eventos registrados. Casos en instancias judiciales.

Análisis de los principales casos de conflictividad en el Meta

Peaje La Libertad: asequibilidad, ruralidad y derechos vulnerados

FICHA DE CASO — Peaje La Libertad

Ubicación	Vía Villavicencio–Granada, corregimiento La Libertad, Meta
Concesión asociada	Malla Vial del Meta — Vías del Meta SAS (Odinsa/Grupo Argos)
Categoría tarifaria (2025)	Categoría I: $19 800 COP / Categoría V (tracto camión): $75 300 COP
Distancia al casco urbano más cercano	Aprox. 6 km del corregimiento La Libertad; 28 km de Villavicencio
Tráfico promedio diario (TPD)	Aprox. 9 000–12 000 vehículos/día
Período del conflicto activo	2022–2026 (en curso, con picos en 2022-2023)
Eventos de conflictividad registrados (2022–2026)	38 eventos — el peaje más conflictivo del Meta en el periodo
Derechos en riesgo identificados	Libre circulación; mínimo vital; acceso a educación y salud; igualdad material; participación política

a) Caracterización del conflicto

El peaje La Libertad constituye el epicentro de la conflictividad por peajes en el Meta y uno de los casos más representativos en el país de los efectos que un sistema tarifario inequitativo puede generar sobre comunidades rurales con alta dependencia de la movilidad. El peaje se ubica en la vía que conecta Villavicencio —capital departamental y nodo central de servicios para toda la región de los Llanos Orientales— con los municipios del sur del Meta (Granada, Fuente de Oro, Mapiripán, San Martín) y concentra el flujo vehicular de una región productora de petróleo, palma de aceite, ganado, plátano y arroz.

Para los residentes de los corregimientos y veredas ubicados entre Villavicencio y el peaje, el cobro de La Libertad en el trayecto hacia la capital implica un gasto diario que puede representar entre el 5 % y el 10 % del ingreso de un trabajador agrícola informal. Los jóvenes que estudian en las universidades de Villavicencio y deben desplazarse diariamente desde los municipios del sur enfrentan un costo adicional de entre $40 000 y $50 000 COP semanales, equivalente a más del 15 % del salario mínimo mensual. Las familias campesinas que transportan sus productos para venderlos en el mercado de Villavicencio asumen el costo del peaje como parte de sus costos logísticos, lo que reduce sus márgenes ya estrechos de rentabilidad.

En este contexto, la tarifa del peaje La Libertad —una de las más altas en términos absolutos entre los peajes de la Malla Vial del Meta— se convierte en una barrera económica concreta que limita la posibilidad efectiva de ejercer derechos fundamentales: el acceso a la educación superior, el derecho al trabajo digno, el acceso a servicios de salud en los centros especializados de Villavicencio y la participación en la vida económica y política de la región.

b) Las demandas comunitarias y su evolución

Las demandas de las comunidades del entorno del peaje La Libertad han evolucionado a lo largo del periodo de conflicto, al pasar de exigencias inicialmente centradas en la suspensión temporal del cobro a planteamientos más elaborados que articulan la problemática de los peajes con una crítica más amplia al modelo de concesiones viales y a la distribución de los beneficios del desarrollo económico de la región llanera.

En su formulación más básica, las comunidades exigen el desmonte del peaje mientras no estén ejecutadas las obras prometidas o al menos la suspensión del cobro para vehículos de residentes locales registrados en los municipios del área de influencia. En etapas posteriores del conflicto, líderes comunitarios plantearon ante el Congreso de la República la necesidad de reformar el marco normativo de las concesiones para introducir tarifas diferenciales obligatorias, periodos de gracia sin cobro mientras no haya obras y mecanismos de compensación para las comunidades afectadas. Estos planteamientos evidencian una sofisticación creciente en la capacidad propositiva de las organizaciones del Meta, que han pasado de la protesta reactiva a la incidencia política.

Un argumento que han sostenido de manera consistente los líderes del Meta es el del impacto económico positivo que tiene la suspensión del cobro sobre la economía local: en los periodos en que, a raíz de protestas, las talanqueras se levantaron voluntariamente o fueron retiradas por los manifestantes, los comerciantes de los municipios del área de influencia reportaron un aumento significativo

en el número de vehículos que ingresaban a sus localidades a consumir, lo cual evidencia el efecto dinamizador que tendría la eliminación o reducción del peaje sobre la economía local.

c) Actuación de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada Nacional y la Defensoría Regional del Meta, ha desplegado un conjunto articulado de acciones frente a la conflictividad del peaje La Libertad. En la dimensión de monitoreo y alerta temprana, la Regional Meta contribuyó a alimentar la base de datos del Observatorio de Conflictividad con el registro detallado de los eventos de protesta, lo que permitió identificar el patrón de recurrencia y escalamiento del conflicto. En la dimensión de mediación, la Defensoría participó en el Puesto de Mando Unificado (PMU) instalado por la Gobernación del Meta en 2023 ante la proliferación de bloqueos simultáneos en los cuatro peajes de la Malla Vial y contribuyó en la articulación de una respuesta coordinada entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales.

En la dimensión de incidencia institucional, la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social emitió comunicaciones al Ministerio de Transporte y a la ANI para solicitar información sobre el estado de los compromisos contractuales del proyecto y plantear la necesidad de adoptar medidas transitorias de alivio tarifario para las comunidades afectadas. También promovió la articulación entre el litigio ciudadano —encabezado por organizaciones del Meta que presentaron acciones populares contra varios de los peajes— y el seguimiento defensorial, para maximizar el impacto de ambos canales de exigencia de derechos.

Peaje Ocoa: conflicto en el corredor logístico del petróleo

FICHA DE CASO — Peaje Ocoa

Ubicación	Vía Villavicencio–Puerto López (Ruta 40), Meta
Concesión asociada	Malla Vial del Meta — Vías del Meta S.A.S.
Categoría tarifaria (2025)	Categoría I: $17 400 COP / Categoría V: $67 800 COP
Tráfico promedio diario (TPD)	Aprox. 7500–9000 vehículos/día (alto porcentaje de vehículos pesados de la industria petrolera)
Período del conflicto activo	2022–2026 (en curso)
Eventos de conflictividad registrados (2022–2026)	29 eventos
Característica especial del conflicto	Fuerte presencia de trabajadores y empresas del sector petrolero entre los actores de protesta

El peaje Ocoa se ubica en el corredor que conecta Villavicencio con Puerto López y, más allá, con los campos petroleros de Puerto Gaitán, Meta. Esta vía soporta un flujo significativo de vehículos pesados —tractocamiones, carrotanques, maquinaria pesada— asociados a la actividad de la industria de hidrocarburos. El conflicto en Ocoa tiene, en consecuencia, una dimensión económica diferente a la de La Libertad: no es primordialmente un conflicto de asequibilidad para comunidades de bajos ingresos, sino una disputa sobre la distribución de los costos logísticos de la industria petrolera y la proporcionalidad entre el cobro y los beneficios recibidos.

Los transportadores del sector petrolero que operan en el Meta señalan que el peaje Ocoa incrementa significativamente sus costos operativos en un contexto donde ya deben asumir los costos del deterioro vial causado por el propio peso de los vehículos de carga pesada. Argumentan que los recursos recaudados no se han invertido en la ampliación y mejora del corredor, que sería indispensable para soportar el tráfico de vehículos pesados con estándares mínimos de seguridad vial. Esta argumentación ha sido respaldada por algunos municipios del Meta que señalan que la vía Villavicencio–Puerto López es inadecuada para el nivel de tráfico que soporta y que las obras prometidas en la concesión resolverían este problema estructural.

Desde el enfoque diferencial e interseccional es importante notar que el conflicto de Ocoa involucra también a comunidades campesinas de los corregimientos situados entre Villavicencio y Puerto López, que conviven con el tráfico pesado de la industria petrolera en vías de baja especificación y que asumen los costos del peaje sin recibir los beneficios de las obras prometidas. Esta superposición de actores con intereses distintos —la industria extractiva y las comunidades campesinas— complejiza la dinámica del conflicto y demanda respuestas institucionales diferenciadas.

Peaje Puente Amarillo: legitimidad, consulta previa y acción ciudadana

FICHA DE CASO — Peaje Puente Amarillo

Ubicación	Vía Villavicencio–Restrepo, sector Puente Amarillo, Meta
Concesión asociada	Malla Vial del Meta — Vías del Meta S.A.S.
Categoría tarifaria (2025)	Categoría I: $16 900 COP / Categoría III: $35 200 COP
Municipio más afectado	Restrepo (Meta) — municipio turístico, 19 000 habitantes
Período del conflicto activo	2023–2026 (en curso)
Eventos de conflictividad registrados (2022–2026)	22 eventos, que incluyen un bloqueo de 50 días continuos (2023)
Acciones jurídicas	Acción popular ciudadana contra el peaje; solicitud de nulidad del contrato
Derechos en riesgo identificados	Libre circulación; participación ciudadana; turismo; libre empresa

El caso del peaje Puente Amarillo es uno de los más significativos del periodo analizado, por la intensidad del conflicto —que incluyó un bloqueo comunitario de 50 días continuos en 2023— y por las dimensiones jurídicas y de gobernanza que pone de manifiesto. El conflicto se originó cuando las comunidades de Restrepo, municipio turístico del piedemonte metense, identificaron que la instalación del peaje en la vía que conecta su municipio con Villavicencio se había realizado sin el proceso de socialización comunitaria legalmente exigido.

El municipio de Restrepo, conocido como destino turístico por sus paisajes de piedemonte, la producción de frutos criollos y su gastronomía regional, había venido recibiendo un flujo creciente de turistas bogotanos y villavicenses durante los fines de semana y los periodos de vacaciones. La instalación del peaje Puente Amarillo, sin la debida socialización y sin mecanismos de compensación para el sector turístico local fue percibida por los comerciantes y hoteleros del municipio como una amenaza directa a su modelo económico: el encarecimiento del trayecto Villavicencio–Restrepo desincentivaba las visitas espontáneas y reducía la competitividad del municipio como destino de turismo de proximidad.

La respuesta comunitaria fue de alta intensidad. La Junta de Acción Comunal de Restrepo, en articulación con los gremios comerciales y hoteleros del municipio, organizó un bloqueo de 50 días en la caseta del peaje que fue acompañado de acciones legales: una acción popular ciudadana que solicitaba la nulidad del cobro por no haberse cumplido los requisitos de socialización y participación ciudadana establecidos en la normativa aplicable. Esta estrategia doble —presión en las calles y litigio judicial— es característica de una nueva generación de conflictos por peajes en el Meta, donde las comunidades han aprendido a combinar la acción colectiva con las herramientas del sistema jurídico.

El caso de Puente Amarillo pone de relieve, además, el vínculo entre la conflictividad por peajes y el derecho a la participación ciudadana en las decisiones que afectan el desarrollo local. Las comunidades no se oponen en principio a los proyectos de infraestructura vial, sino al modo en que estos se diseñan e implementan sin una consulta efectiva con los afectados. Esta distinción es fundamental para el diseño de respuestas institucionales: el problema no es la concesión vial en sí, sino la ausencia de mecanismos efectivos de participación que garanticen que las comunidades puedan incidir en las condiciones de su implementación.

Peaje Iracá: conflicto de baja visibilidad, impacto acumulado

El peaje Iracá, ubicado en la vía que comunica Villavicencio con el corredor norte del Meta (hacia Cumaral y la región del piedemonte norte), representa una tipología de conflicto diferente a los casos anteriores: menos visibilidad mediática, menor número de eventos de protesta masiva, pero un impacto acumulado significativo sobre las comunidades locales que lo han padecido durante años sin una respuesta institucional adecuada.

Las comunidades del entorno de Iracá señalan que el peaje, instalado en un tramo de vía sin mejoras significativas, opera como un obstáculo permanente para su acceso cotidiano a Villavicencio. A diferencia de La Libertad y Ocoa, el conflicto de Iracá no ha alcanzado el nivel de organización ni la visibilidad que le permita acceder a los espacios formales de negociación con las autoridades nacionales. Esta característica hace que el caso de Iracá sea especialmente relevante para el análisis defensorial: ilustra cómo las comunidades con menor capacidad organizativa y menor acceso a las herramientas del sistema pueden verse atrapadas en situaciones de conflicto latente que no escalan a la visibilidad mediática, pero que comprometen de manera sostenida sus derechos fundamentales.

La Defensoría del Pueblo, en su análisis de los conflictos de baja visibilidad, ha identificado que el caso de Iracá requiere un acompañamiento especial orientado a fortalecer las capacidades organizativas de la comunidad, dotarla de información sobre sus derechos y las herramientas disponibles para su exigibilidad y contribuir a elevar su visibilidad ante las autoridades sin que esto implique necesariamente la escalada a la protesta social de alta intensidad.

El desbalance contractual y la actuación de la ANI en el Meta

Un elemento transversal a todos los casos del Meta es el desbalance entre las capacidades jurídicas y técnicas de los actores involucrados en las disputas contractuales. Por un lado, la concesionaria Vías del Meta SAS cuenta con equipos jurídicos especializados, acceso a asesores externos de primer nivel y recursos financieros para sostener procesos arbitrales de larga duración. Por otro lado, las comunidades afectadas dependen de abogados voluntarios, organizaciones de derechos humanos y, en el mejor de los casos, del acompañamiento de la Defensoría del Pueblo para hacer valer sus derechos ante las instancias pertinentes.

La trayectoria del proceso arbitral sobre la Malla Vial del Meta es ilustrativa de este desbalance. Cuando las proyecciones financieras de la concesión resultaron afectadas por la caída del precio del petróleo, la concesionaria inició un proceso arbitral contra la ANI que culminó con el laudo que dio origen al otrosí 10, mediante el cual se renegociaron condiciones contractuales en beneficio del operador. Este proceso se desarrolló en los espacios técnico-jurídicos del arbitraje, a los cuales las comunidades afectadas no tenían acceso ni voz. Simultáneamente, los incumplimientos del concesionario en la ejecución de obras —que afectaban directamente a esas mismas comunidades— no dieron lugar a acción formal de la ANI y evidenciaron una aplicación asimétrica de las herramientas de control contractual.

Esta asimetría es uno de los argumentos más sólidos a favor del fortalecimiento del litigio estratégico por parte de la Defensoría del Pueblo. La entidad es uno de los pocos actores institucionales con legitimidad, mandato y capacidad para actuar en defensa de los derechos de las comunidades en los espacios donde se dirimen los conflictos contractuales de las concesiones viales —las instancias arbitrales, los procesos contencioso-administrativos y los debates de política pública—, complementando así la acción de la protesta social con la incidencia en los espacios formales de toma de decisión.

Vía al Llano (Bogotá–Villavicencio): complejidad técnica, riesgo geológico y conflicto social

La vía al Llano —ruta 40, que conecta Bogotá con Villavicencio a través de la cordillera Oriental— merece un análisis particular por la complejidad técnica y la singularidad del conflicto que genera. Con una longitud de aproximadamente 86 km entre El Vino (Cundinamarca) y Villavicencio, esta vía atraviesa una de las zonas de mayor inestabilidad geológica del país, con una altísima frecuencia de derrumbes, deslizamientos y cierres periódicos que afectan la conectividad de todo el piedemonte llanero.

La concesión de la vía al Llano incluye los peajes de Quebrada Blanca y Guayuriba, que han sido objeto de protestas en múltiples ocasiones. La particularidad del conflicto en este corredor es que los usuarios no cuestionan únicamente el nivel tarifario, sino la percepción de que la tarifa no refleja el riesgo que asumen al transitar por una vía caracterizada por frecuentes cierres de emergencia, desvíos por vías alternas en condiciones precarias y accidentalidad por las condiciones geológicas del corredor.

El caso del puente Chirajara, que colapsó parcialmente en 2018 durante su construcción como parte de las obras del proyecto de doble calzada de la vía al Llano, agudizó la desconfianza de los usuarios en la calidad y seguridad de las obras ejecutadas en el régimen de concesión. Si bien la investigación determinó responsabilidades en la empresa constructora —distinta al concesionario—, el episodio

afectó la percepción ciudadana sobre el modelo concesionado en su conjunto y se convirtió en un argumento recurrente de quienes cuestionan la legitimidad de los peajes en el corredor.

Análisis comparativo de los casos del Meta

Tabla 7. Análisis comparativo de casos de conflictividad por peajes en el departamento del Meta

Dimensión	La Libertad	Ocoa	Puente Amarillo (Restrepo)	Iracá
Actor central del conflicto	Comunidades campesinas y trabajadores del sur del Meta	Transportadores petroleros y comunidades rurales	Comerciantes y comunidades de Restrepo	Comunidades rurales del piedemonte norte
Factor detonante principal	Incumplimiento de obras + tarifa alta sin diferencial	Incumplimiento de obras + costos logísticos de la industria petrolera	Ausencia de socialización + impacto en turismo	Incumplimiento de obras + ausencia institucional
Estrategia comunitaria	Bloqueos + demandas + litigio	Bloqueos + negociación sectorial	Bloqueo prolongado + acción popular	Protestas periódicas (baja intensidad)
Intensidad (2022–2026)	Muy alta (38 eventos)	Alta (29 eventos)	Alta (22 eventos, bloqueo 50 días)	Media-baja (15 eventos)
Intervención defensorial	Activa: mediación en PMU, incidencia nacional	Documentación; acompañamiento puntual	Documentación; seguimiento proceso judicial	Monitoreo; fortalecimiento organizativo
Impacto de género identificado	Mujeres rurales y jefas de hogar: mayor carga relativa del peaje	Trabajadoras informales de la cadena logística	Mujeres comerciantes y turismo	Mujeres rurales: acceso a servicios

Factores de riesgo y oportunidades de transformación en el Meta

Factores de riesgo de escalamiento — Meta

- Ritmo lento de avance de las obras de la Malla Vial del Meta: si las comunidades perciben que el progreso es insuficiente o que las obras no se completarán en los plazos comprometidos, el conflicto puede reescalar.
- Incremento tarifario anual en un contexto de bajo cumplimiento: la indexación automática de tarifas en un proyecto percibido como incumplido puede catalizar nuevos episodios de bloqueo.
- Posibles nuevas renegociaciones contractuales en favor del concesionario sin contrapartidas para las comunidades: cada nuevo otrosí percibido como ventajoso para el operador erosiona la confianza institucional.
- Deterioro de la seguridad en vías: la presencia de actores armados ilegales en corredores del Meta puede complejizar la dinámica de las protestas y ampliar los riesgos para líderes comunitarios.
- Resolución desfavorable de las acciones populares ciudadanas: podría generar frustración y radicalización de algunos sectores del movimiento.

Oportunidades de transformación — Meta

- El avance de las obras de la Malla Vial del Meta ofrece una ventana para restablecer la confianza si va acompañado de comunicación efectiva y transparente con las comunidades.
- La madurez organizativa de las comunidades del Meta —expresada en el uso combinado de protesta, litigio y negociación— crea condiciones para construir acuerdos más sólidos y exigibles.
- La agenda de revisión de contratos del Gobierno Nacional puede incluir la incorporación de tarifas diferenciales para residentes locales en los contratos de la Malla Vial del Meta.
- El fortalecimiento del litigio estratégico con acompañamiento de la Defensoría del Pueblo puede compensar el desbalance jurídico entre comunidades y concesionario.
- El desarrollo de mesas de diálogo departamentales con participación de todos los actores puede construir un marco de gobernanza más legítimo para la gestión de las concesiones viales del Meta.

7B.3. Análisis comparativo

Atlántico y Meta: convergencias y divergencias en la conflictividad

Lecciones para la política pública y la acción defensorial

Convergencias: factores estructurales compartidos

A pesar de las diferencias en sus contextos territoriales, económicos y sociales, los departamentos del Atlántico y el Meta comparten un conjunto de factores estructurales que explican la conflictividad por peajes en ambos territorios y que tienen implicaciones directas para el diseño de políticas nacionales de transformación del modelo:

Tabla 8. Convergencias en factores estructurales de conflictividad: Atlántico y Meta

Factor estructural compartido	Expresión en el Atlántico	Expresión en el Meta
Ausencia de tarifas diferenciales para comunidades locales	Residentes de Puerto Colombia y Galapa pagan la misma tarifa que usuarios de paso en el corredor Barranquilla–Cartagena	Campesinos y trabajadores locales del Meta pagan la misma tarifa que los transportadores industriales del petróleo
Incumplimiento de obras o promesas de mejora vial	Retrasos en la doble calzada del corredor Costera; obras de mitigación de seguridad vial en Los Papiros no ejecutadas	7 años sin inicio de obras en la Malla Vial del Meta; $648 000 millones recaudados sin ejecución de proyectos
Falta de socialización y participación ciudadana efectiva	Peaje Arroyo de Piedra proyectado sin consulta real; reuniones de la ANI incumplidas en Los Papiros	Peaje Puente Amarillo instalado sin socialización; comunidades excluidas de las renegociaciones contractuales
Desbalance contractual favorable al concesionario	La Concesionaria Costera ha podido sostener el esquema tarifario sin compensaciones frente a incumplimientos	El laudo del otrosí 10 favoreció a la concesionaria; la ANI no demandó por incumplimientos de obras
Crisis de confianza institucional	Incumplimiento repetido de compromisos de la ANI erosionó la credibilidad del diálogo	Décadas de promesas incumplidas sobre infraestructura en el Meta generaron escepticismo profundo
Invisibilización de las mujeres en el conflicto	No existe análisis desagregado por sexo; mujeres subrepresentadas en espacios de negociación	Mujeres rurales y trabajadoras informales sufren impactos desproporcionados no reconocidos institucionalmente

Divergencias: especificidades territoriales

Las diferencias entre los dos territorios no son menores y tienen implicaciones importantes para el diseño de las intervenciones específicas en cada caso:

Tabla 9. Divergencias territoriales — Atlántico y Meta

Dimensión de diferenciación	Atlántico	Meta
Naturaleza del territorio	Urbano-metropolitano; alta densidad poblacional; economía de servicios y comercio	Rural y semirrural; baja densidad; economía extractiva y agroindustrial
Tipo de usuario más afectado	Trabajadores urbanos, estudiantes, turistas de proximidad, pequeños transportadores	Campesinos, trabajadores informales, comunidades rurales aisladas, transportadores industriales
Madurez organizativa de las comunidades	Media: organizaciones vecinales, juntas de acción comunal, veedurías ciudadanas	Alta: articulación entre organizaciones, uso combinado de protesta y litigio, incidencia ante el Congreso
Naturaleza del conflicto dominante	Conflicto de asequibilidad en contexto periurbano; cuestiona la pertinencia del peaje, no solo su tarifa	Conflicto de incumplimiento contractual + asequibilidad; cuestiona el modelo de concesiones en su conjunto
Rol de la Defensoría del Pueblo	Más activa en Los Papiros; menos consistente en otros casos del departamento	Activa en mediación y PMU; limitada en litigio estratégico frente a la magnitud del conflicto
Marco jurídico del conflicto	Acción popular Procuraduría + coadyuvancia Defensoría; proceso en curso	Múltiples acciones populares ciudadanas; proceso arbitral ya resuelto [Otrosí 10]; nuevas demandas en curso
Perspectivas de resolución a corto plazo	Moderada: proceso judicial puede sentar precedente pero el litigio es largo	Baja a mediano plazo: obras en ejecución, pero conflicto estructural persiste

Lecciones para la política pública y la acción defensorial

La escala de intervención debe coincidir con la escala del problema

Uno de los hallazgos más importantes del análisis comparativo es que los conflictos por peajes no pueden gestionarse de manera efectiva exclusivamente a escala local. En el Atlántico y en el Meta,

las causas estructurales de la conflictividad —el diseño de los contratos de concesión, la política tarifaria, los mecanismos de control institucional— son de competencia nacional. Las respuestas locales —mediaciones municipales, diálogos departamentales— son necesarias pero insuficientes si no están articuladas con reformas de política pública nacional que modifiquen las reglas de juego del modelo concesionario.

Esto tiene implicaciones directas para la Defensoría del Pueblo: la entidad articula sus intervenciones territoriales con una incidencia de nivel nacional en los debates sobre la reforma del modelo de peajes y aprovecha los hallazgos de los estudios de caso como evidencia para fundamentar propuestas de política. La elaboración del presente informe es, en sí misma, una contribución a esta articulación entre la evidencia territorial y la incidencia nacional.

El litigio estratégico como instrumento de transformación estructural

Los casos de Los Papiros (Atlántico) y Puente Amarillo (Meta) demuestran el potencial del litigio estratégico como herramienta para transformar las condiciones estructurales del conflicto, más allá de la gestión caso a caso. Una sentencia favorable en la acción popular de Los Papiros, que establezca que las condiciones de operación del peaje vulneran derechos colectivos, tendría efectos que trascienden el caso específico: sentaría un precedente jurisprudencial aplicable a situaciones similares en todo el país y reforzaría la posición negociadora de las comunidades en otros procesos de diálogo.

La Defensoría del Pueblo promueve una estrategia de litigio que seleccione con criterios claros los casos con mayor potencial de generar precedente, asigne los recursos jurídicos necesarios para una litigación de calidad y articule la estrategia judicial con el trabajo de incidencia política y comunicación pública. Esta estrategia considera también la dimensión temporal: el litigio es un proceso largo y las comunidades necesitan respuestas de alivio a corto plazo —medidas cautelares, suspensiones temporales de cobro, medidas de compensación— que la Defensoría puede contribuir a gestionar en paralelo.

La incorporación del enfoque de género requiere acción afirmativa

En el Atlántico y en el Meta, la perspectiva de género está sistemáticamente ausente en el análisis y la gestión de la conflictividad por peajes. No existe información desagregada por sexo/género sobre los usuarios de los peajes en conflicto; los impactos diferenciados sobre mujeres no están documentados y las mujeres están subrepresentadas en los espacios formales de negociación. Corregir esta brecha requiere acciones afirmativas específicas:

- Recopilar y analizar datos desagregados por sexo/género sobre el uso de los peajes en conflicto y los impactos económicos de las tarifas sobre hogares con jefatura femenina.
- Garantizar cuotas mínimas de participación de mujeres en las mesas de diálogo y negociación sobre peajes, para reconocer que los intereses de las mujeres del sector no siempre están representados por las organizaciones gremiales dominantes.
- Incorporar en los estudios de impacto social de los proyectos viales un análisis específico de los efectos diferenciados sobre las mujeres y considerar su mayor dependencia del transporte público, sus patrones de desplazamiento asociados al cuidado y su menor capacidad económica relativa.
- Diseñar los mecanismos de tarifas diferenciales y de asequibilidad con criterios que reconozcan la situación específica de las mujeres jefas de hogar, las mujeres rurales y las trabajadoras informales del sector.

La consistencia territorial de la Defensoría es condición de eficacia

La comparación entre los casos del Atlántico y del Meta evidencia que la eficacia de la intervención defensorial está directamente correlacionada con su consistencia temporal y territorial. Donde la Defensoría ha mantenido una presencia continua ha construido confianza con las comunidades, ha acumulado evidencia técnica y ha sostenido procesos a través del tiempo —como en el caso de Los Papiros—; su intervención ha tenido impactos positivos mensurables en términos de legitimación de las demandas comunitarias, prevención de la violencia y avance hacia soluciones institucionales. Donde la intervención ha sido puntual y reactiva, el impacto ha sido más limitado.

La fortaleza de la consistencia territorial de la Defensoría se expresa en los recursos humanos y técnicos para realizar el seguimiento continuado de los casos de conflictividad por peajes; la existencia de protocolos claros que definan el nivel mínimo de acompañamiento que la Entidad debe garantizar en cada caso una vez que lo ha tomado y la articulación efectiva del nivel regional con el nacional para que los casos territoriales puedan ser escalados y acompañados con los recursos jurídicos y técnicos de la Delegada cuando la complejidad del caso así lo requiera.

7B.4.

Recomendaciones específicas derivadas de los estudios de caso

Recomendaciones para el departamento del Atlántico

Para la Agencia Nacional de Infraestructura y el Ministerio de Transporte

- Resolver de manera prioritaria y en el menor tiempo posible la situación del peaje Los Papiros, bien sea mediante su reubicación a un punto que no afecte la movilidad cotidiana de los residentes de Puerto Colombia, la implementación de tarifas diferenciadas para residentes del municipio o la adopción de las medidas correctivas ordenadas por el Tribunal Administrativo del Atlántico en la acción popular fallada en 2026.

- Antes de proceder a la instalación del peaje proyectado en Arroyo de Piedra, es necesario realizar un proceso de socialización y participación ciudadana que vincule efectivamente a las comunidades del corredor norte del Atlántico, que incluya la presentación de estudios de impacto social y ambiental, la discusión de alternativas tarifarias y la definición de mecanismos de compensación para las comunidades más afectadas.

- Revisar la densidad de peajes en el corredor Barranquilla–Cartagena a la luz de los estándares internacionales de distancia mínima entre estaciones y evaluar la posibilidad de suprimir o fusionar alguna de las casetas actuales en el contexto de la renegociación de la concesión.

- Implementar, en coordinación con la Alcaldía de Galapa, un estudio de actualización del contrato de concesión que reconozca la realidad de la conurbación del área metropolitana de Barranquilla y contemple esquemas de tarifa diferenciada para los residentes de los municipios conurbados.

Recomendaciones para el departamento del meta

Para la Agencia Nacional de Infraestructura y el Ministerio de Transporte

- Implementar mecanismos de transparencia activa sobre el avance de las obras de la Malla Vial del Meta, mediante la publicación de informes trimestrales de avance de obra en lenguaje accesible a las comunidades, que incluya fotografías, cronogramas actualizados y explicación de las causas de los retrasos.

- Evaluar la viabilidad de medidas como la suspensión temporal o la reducción transitoria de las tarifas de los peajes de la Malla Vial en los tramos donde las obras aún no han comenzado o se encuentran en etapas iniciales, como medidas de alivio para las comunidades afectadas y de reconstrucción de confianza, en aplicación del principio de proporcionalidad entre el peaje cobrado y el servicio efectivamente prestado.

- Incorporar mecanismos de participación de las comunidades en los procesos de renegociación contractual o modificación de los términos de la concesión de la Malla Vial del Meta, con acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y otras entidades de control competentes.

- Diseñar e implementar un programa de tarifas diferenciales para residentes locales en los peajes de La Libertad, Ocoa, Iracá y Puente Amarillo, que reconozcan las condiciones socioeconómicas de las comunidades del piedemonte metense.

7B.5.

Notas metodológicas sobre los estudios de caso

Fuentes de información utilizadas

Los estudios de caso del Atlántico y el Meta se construyeron a partir de cinco tipos de fuentes de información, utilizadas de manera complementaria y con criterios de triangulación:

1. Base de datos del Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo (2022–2026): registro de eventos de conflictividad social en el sector transporte, clasificados mediante el modelo de PLN descrito en el anexo técnico 1. Para los estudios de caso se extrajeron y analizaron en detalle los 87 eventos del Atlántico y los 124 eventos del Meta. Se revisaron los registros narrativos de cada evento para identificar actores, demandas, respuestas institucionales y consecuencias.
2. Revisión documental de contratos de concesión y actuaciones administrativas: se revisaron los principales documentos contractuales de las concesiones analizadas (contratos originales, otrosíes, laudos arbitrales, actas de reunión), así como los oficios, comunicados y actas de las actuaciones defensoriales en los casos de estudio. Se analizó la normativa aplicable al régimen de peajes y concesiones viales.
3. Entrevistas semiestructuradas con actores clave: se realizaron entrevistas con funcionarios de la Defensoría Regional del Atlántico, funcionarios de la Defensoría Regional del Meta, representantes de organizaciones comunitarias de Puerto Colombia y del área de influencia de la Malla Vial del Meta, representantes de gremios de transportadores y funcionarios del Ministerio de Transporte con responsabilidades en el seguimiento a las concesiones analizadas. Las entrevistas se realizaron con consentimiento informado de los participantes y con garantías de confidencialidad cuando así lo solicitaron.
4. Revisión hemerográfica: se revisaron noticias y reportajes publicados en medios regionales y nacionales sobre los casos de estudio, como fuente complementaria para la reconstrucción de la cronología de los eventos y para identificar perspectivas de actores no entrevistados directamente.
5. Visitas técnicas de campo: el equipo de investigación realizó visitas a los corredores viales de los estudios de caso, que incluyeron la observación directa de las instalaciones de los peajes en conflicto, la caracterización del entorno territorial y la identificación de las condiciones de infraestructura vial que sustentan las demandas de las comunidades.

Consideraciones éticas

El equipo de investigación aplicó los principios éticos de la investigación social en derechos humanos en todas las etapas del proceso. Se garantizó el consentimiento informado de todos los actores entrevistados y se explicaron los propósitos del informe, el uso que se daría a la información y las medidas de protección de su identidad cuando así lo requirieran. Se prestó especial atención a la protección de la identidad de los líderes comunitarios del Meta que participaron en las entrevistas, dado el contexto de seguridad del territorio. No se incluyen en el informe datos que permitan identificar individualmente a personas que solicitaron reserva de identidad.

El análisis realizado busca ser riguroso, equilibrado y representativo de las perspectivas de todos los actores involucrados. Se reconoce que las empresas concesionarias y la ANI son actores con perspectivas legítimas que no siempre pudieron ser recogidas directamente en las entrevistas realizadas para esta investigación y que el análisis se basa en fuentes documentales y en las perspectivas de las comunidades y las instituciones del Estado directamente involucradas en la gestión del conflicto. Se invita a las empresas concesionarias y a la ANI a presentar sus perspectivas sobre los casos analizados en los espacios de diálogo que la Defensoría del Pueblo pueda facilitar.

Referencias

Acosta, O. L., Rozas, P., & Silva, A. (2008). *Desarrollo vial e impacto fiscal del sistema de concesiones en Colombia*. CEPAL.

Aguilar, W. (2020). *Mujeres taxistas de la ciudad de Cuenca: Procesos de empoderamiento en un espacio laboral tradicionalmente dominado por el hombre [Tesis de maestría]*. Universidad de Cuenca.

Aguirre Roldán, C., & Nebot Beltrán, F. (1980). *Transporte y conflictividad social*. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 44, 83–92.

Akinwale, A. A., & Koya, O. A. (2017). *Fuel subsidy removal and the Nigerian transport industry: Implications and challenges*. Journal of Transportation Research, 19(2), 87–104.

Azeez, O. (2024). *Financial Implications of Fuel Subsidy Removal on Economic Indicators: Global Insights from Nigeria*. Kardan Journal of Economics and Management Sciences. https://doi.org/10.31841/KJEMS.2024.167

Belgioioso, M., & Newman, E. (2025). *Fossil fuel subsidy reform, distributive justice and civil unrest*. Energy Research & Social Science, 119, 103868.

Benavides, J. F., Lleras, G. S., & Montenegro, A. F. (2024). *Aportes del modelo de Asociación Público Privada (APP) al desarrollo de la infraestructura vial, la tecnificación del sector de transporte, el crecimiento económico y la convergencia regional de Colombia*. Fedesarrollo.

Benavides, J., Pabón, C., & González, P. A. (2023). *El aporte de las concesiones mediante APP en infraestructura de transporte al crecimiento y el bienestar de Colombia*. Fedesarrollo.

Böhl, M., Vega, J., & Arond, E. (2024). *Hacia una eliminación progresiva estratégica del subsidio al ACPM en Colombia* (IDOS Policy Brief N.° 25). Stockholm Environment Institute.

Bojanowski, P., Grave, E., Joulin, A., & Mikolov, T. (2017). *Enriching word vectors with subword information. Transactions of the Association for Computational Linguistics,* 5, 135–146.

Calderón, C., & Servén, L. (2014). *Infrastructure, Growth, and Inequality: An Overview* (SSRN Scholarly Paper N.° 2497234). Social Science Research Network.

Cárdenas, M., Gaviria, A., & Meléndez, M. (2005). *La infraestructura de Transporte en Colombia*. Fedesarrollo.

Cely, J. (2016). *Problemas del transporte de carga terrestre en Colombia*. Universidad Militar de Nueva Granada.

Chumpitazi Ramírez, J. E. (2024). *Por el camino del diálogo gremial: gestión de la conflictividad social relacionada con el transporte de carga por carretera (Perú, 2019-2022)*. Gobierno y Gestión Pública, 11(2), 41–52.

Defensoría del Pueblo. (2024). *Informe temático: Conflictos y desafíos del transporte en Colombia – Subsectores de Carga y Pasajeros*. Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social.

Defensoría del Pueblo. (2025). *Base de datos de conflictividad social en Colombia (2022–2025)*. Sistema de Alertas Tempranas.

Devlin, J., Chang, M.-W., Lee, K., & Toutanova, K. (2019). *BERT: Pre-training of deep bidirectional transformers for language understanding. Proceedings of the 2019 Conference of the North American Chapter of the Association for Computational Linguistics,* 4171–4186.

Drabo, A., Eklou, K. M., Imam, P. A., & Kpodar, M. K. R. (2023). *Social Unrests and Fuel Prices: The Role of Macroeconomic, Social and Institutional Factors*. International Monetary Fund.

Echeverry Orduz, C. A., & Maya Molina, F. de J. (2014). *Transporte terrestre de carga en Colombia: Factores claves para mejorar la competitividad desde una perspectiva gerencial*.

García, H. (2013). *The political economy of fuel subsidies in Colombia*.

Hernández, I. (2016). *El impacto del transporte terrestre de carga en Colombia [Tesis de grado]*.

Hou, Y., & Huang, J. (2025). *Natural language processing for social science research: A comprehensive review*. Chinese Journal of Sociology, 11(1), 121–157.

Huari Mateus, L. M. M. (2015). *Acción y reacción de los camioneros colombianos frente a la política pública de competitividad: Análisis desde la teoría de los grupos de presión*. Universidad EAFIT.

McCulloch, N., Natalini, D., Hossain, N., & Justino, P. (2022). *An exploration of the association between fuel subsidies and fuel riots*. World Development, 157, 105935.

Mikolov, T., Sutskever, I., Chen, K., Corrado, G. S., & Dean, J. (2013). *Distributed representations of words and phrases and their compositionality. Advances in Neural Information Processing Systems*, 26.

Mosquera Linares, L. J. (2018). *Análisis crítico del marco regulatorio para la estructuración financiera de la construcción de vías en Colombia*.

Pennington, J., Socher, R., & Manning, C. D. (2014). *GloVe: Global vectors for word representation*. Proceedings of the 2014 Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing (EMNLP), 1532–1543.

Perdomo Niño, F. J. (2023). *La accesibilidad en infraestructura de transporte y desarrollo económico regional: El caso de Colombia*.

Picciariello, A., Quevedo, A., & Gençsü, I. (2022). *Phasing out fossil fuel subsidies in Colombia*.

Ramírez, M., et al. (2021). *La inversión en infraestructura de transporte y la economía colombiana*. Ensayos Sobre Política Económica, 1–134.

Rawls, J. (2017). *A theory of justice. En Applied ethics* (pp. 21–29). Routledge.

Roda, P., Perdomo, F., & Sánchez, J. (2015). *Impacto de la infraestructura de transporte en el desempeño económico*. Archivos de Economía, 424, 1–52.

Sáenz Leandro, R. A., & Sánchez Moreno, R. L. (2021). *From technological disruption to political mobilization: An approach to social protest on lean platforms*. Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad, 11(21), 1–25.

Sen, A. (2014). Development as freedom (1999). *En The Globalization and Development Reader: Perspectives on Development and Global Change*. Routledge.

Shah, K., Patel, H., Sanghvi, D., & Shah, M. (2020). *A comparative analysis of logistic regression, random forest and KNN models for the text classification*. Augmented Human Research, 5(1), 12.

Toro López, M., & Van den Broeck, P. (2023). *Informal transportation systems in the region of Urabá in Colombia through the lens of everyday forms of resistance*. Mobilities, 18(3), 468–488.

Umney, C., et al. (2024). *Platform Labour Unrest in a Global Perspective: How, Where and Why Do Platform Workers Protest? Work, Employment and Society,* 38(1), 3–26.

Urazán-Bonells, C. F., Rondón-Quintana, H. A., & Zafra-Mejía, C. A. (2024). *Correlation between Sectoral GDP and the Values of Road Freight Transportation in Colombia*. Economies, 12, 205.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

La Defensoría del Pueblo de Colombia es el órgano del Estado, parte del Ministerio Público, encargado de la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, la protección y defensa de los derechos fundamentales, colectivos, de las comunidades afrodescendientes, de los pueblos indígenas y del pueblo rom, los derechos económicos, sociales y culturales, la protección del medio ambiente y la defensa del orden jurídico democrático.

El presente informe temático es producto de una investigación realizada en 2025 por la Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social. Su propósito es contribuir al conocimiento y la transformación pacífica de los conflictos sociales en el sector transporte de Colombia, con especial énfasis en las problemáticas asociadas al sistema de peajes y concesiones viales.

La publicación final del presente Informe *Conflictividad social en el sector transporte de carga y pasajeros en Colombia con especial énfasis en los peajes. Casos de estudio de los peajes en los departamentos de Atlántico y Meta* estará disponible en la página web institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia a partir de octubre de 2026.

Bogotá, D.C., Colombia, octubre de 2026

Imprenta Nacional de Colombia





#BuenFuturoHoy

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.**defensoria**.gov.co