

Bogotá D.C., noviembre de 2025

Honorables magistrados

CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN TERCERA (REPARTO)

E.S.D.

Medio de control: Nulidad simple de los decretos reglamentarios y resoluciones que modifican las tarifas de peaje de los contratos de infraestructura vial, con solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional.

Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)

Accionado: Nación - presidente de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Transporte.

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)- presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de los decretos 50 y 2287 de 2023; así como, las resoluciones 20243040001125, 20243040035675 y 20243040065055 de 2024 que modifican de forma unilateral las fórmulas de recobro de los contratos de concesión de infraestructura vial que se encontraban en ejecución al momento de su expedición.

I. PARTES.....	2
II. ANOTACIONES PREVIAS	3
III. NORMAS DEMANDADAS.....	4
3.1 Decretos proferidos por el presidente de la República, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público	4
3.2 Resoluciones expedidas por el Ministerio de Transporte para el incremento gradual de las tarifas de peajes.....	5
IV. ANTECEDENTES.....	5
V. FUNDAMENTOS DE DERECHO.....	8
5.1 Marco general de la contratación pública en el sector de transporte público.....	8
5.1.1 De la contratación estatal y la capacidad de modificar contratos	9
5.1.2 De la contratación en el sector transporte y el retorno de la inversión por medio de peajes	10
5.2 Falta de competencia	13

5.2.1	Los decretos 50 y 2287 de 2023 exceden la potestad reglamentaria en tanto modifican contratos de concesión	13
5.2.2	Las autoridades demandadas carecen de competencia para modificar contratos de concesión en ejecución	17
5.2.3	El Gobierno nacional alterará el régimen legal de la contratación estatal, interfiriendo en las competencias del Banco de la República.....	19
5.3	Violación a normas superiores	21
5.3.1	Los actos administrativos demandados violan el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 -la fórmula tarifaria debe garantizar la operación, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura-.....	22
5.3.2	Resoluciones expedidas por el Ministerio de Transporte para el incremento gradual de las tarifas de peajes	23
5.3.3	Violación al artículo 83 de la Constitución. Seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima en las relaciones contractuales	25
5.3.4	Violación al principio de economía contemplado en el artículo 209 de la Constitución y numeral 12 del artículo 38 de la Ley 1437 de 2011	26
5.3.5	Violación a los principios de eficiencia, economía y equidad en la gestión fiscal contemplados en el artículo 267 de la Constitución y la Ley 610 de 2000	28
5.3.6	Vulneración de los principios de planeación, igualdad y economía contemplados en la Ley 1508 de 2012	30
5.4	Falsa motivación por ausencia de sustento económico, fiscal y normativo.....	31
5.5	Expedición irregular por ausencia de concepto previo emitido por el Ministerio de Transporte	33
VI.	COMPETENCIA.....	34
VII.	PRETENSIONES.....	34
VIII.	SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR.....	35
8.1	Procedencia de la medida cautelar de urgencia.....	35
8.2	Apariencia de buen derecho (fumus boni iuris)	36
8.3	Peligro en la mora judicial (periculum in mora)	38
8.4	Solicitud concreta	39
IX.	PRUEBAS.....	39
X.	NOTIFICACIONES.....	41

I. PARTES

1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

1.2. Demandada:

- El **presidente de la República** Gustavo Petro Urrego. Para efectos de representación judicial del presidente de la República, vincúlese al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE (Secretaría Jurídica de la Presidencia), en virtud de la delegación efectuada por el presidente al Secretario Jurídico (Decreto 245 de 19 de febrero de 2019) y de la función de la Secretaría Jurídica de representar judicial y extrajudicialmente a la Presidencia de la República (artículo 13, numeral. 11, del Decreto 2647 de 2022).

Dirección: Casa de Nariño: Carrera 8 No. 7-26; Teléfono: (+57) 601 562 9300; Correo: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co.

- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** representado legalmente por Germán Ávila Plazas o quien haga sus veces; Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38. Bogotá, Colombia; Teléfono: 01 8000 910071; Correo: notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co
- **Ministerio de Transporte** representada legalmente por María Fernanda Rojas Mantilla o quien haga sus veces. Dirección: Calle 24 # 60 - 50 Piso 9 Centro Comercial Gran Estación II (Bogotá, D.C - Colombia); Teléfono: (+57 601) 3240800; Correo: notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co

II. ANOTACIONES PREVIAS

Los Decretos 50 y 2287 de 2023 junto con las Resoluciones 20243040001125, 20243040035675 y 20243040065055 de 2024, vulneran de manera manifiesta los principios de legalidad, reserva de ley, competencia, sostenibilidad fiscal, buena fe y confianza legítima, además de desconocer el régimen legal y contractual que rige la infraestructura de transporte y los contratos de concesión vial.

Con la expedición de estos actos administrativos, las autoridades accionadas intervinieron de manera directa en la estructura económica de los contratos de concesión y contratos APP que ya se encontraban en ejecución, mediante decisiones que: (i) modificaron los contratos de manera unilateral; (ii) prohibieron la actualización anual por IPC de las tarifas de peaje; (iii) suspendieron los “*incrementos contractuales*” pactados como mecanismo de recuperación de la inversión; (iv) alteraron unilateralmente la fórmula tarifaria prevista en la Ley 105 de 1993 y en los contratos; y, (v) trasladaron al Presupuesto General de la Nación la obligación de compensar los menores ingresos causados por la modificación unilateral de la remuneración contractual.

Los actos demandados rigieron entre el 15 de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2024 y adolecen de nulidad porque: (i) exceden la potestad reglamentaria del presidente de la República; (ii) fueron expedidos por autoridades que carecen de competencia para modificar los contratos de concesión; (iii) vulneran el artículo 21 y 30 de la Ley 105 de 1993 al modificar sin consentimiento del concesionario la fórmula económica de recuperación de la inversión; (iv) quebrantan la Ley 80 de 1993 al alterar la remuneración pactada; e (v) incurrir en falsa motivación, al expedirse sin estudio económico previo, sin análisis de impacto normativo y sin cuantificación del efecto fiscal exigido por el artículo 334 de la Constitución, la Ley 819 de 2003 y el Decreto 1081 de 2015.

Los efectos económicos negativos de las medidas adoptadas se están materializando: (i) la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en respuesta a un derecho de petición confirmó que con corte a mayo de 2025 ha realizado pagos equivalentes a \$494.369.934.650 (Anexo 16); (ii) la Contraloría General de la República cuantificó un detrimento aproximado de \$1,02 billones por compensaciones obligadas con cargo al presupuesto público (Anexo 14); (iii) el laudo arbitral VINUS (1 de julio de 2025) declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por la modificación unilateral de la remuneración pactada en el contrato de concesión, condenando a la ANI al pago de más de \$94.600 millones (Anexo 15).

En consecuencia, las normas demandadas son abiertamente ilegales, pues modificaron de manera unilateral contratos estatales vigentes, desconocieron el marco constitucional y legal que regula la actividad contractual del Estado y reasignaron riesgos contractuales sin habilitación legal ni acuerdo con los concesionarios.

Adicionalmente, la persistencia de efectos económicos y el tratamiento dado por el Gobierno nacional a este asunto sugieren la posibilidad de que medidas de congelamiento tarifario o intervenciones similares puedan intentarse nuevamente, lo que haría aún más necesario un pronunciamiento de fondo por parte de la Sección Tercera que restablezca el orden jurídico, fije límites claros a la potestad reglamentaria y evite que decisiones de esta naturaleza se reiteren en detrimento del equilibrio contractual, del patrimonio público y de la seguridad jurídica del sector de infraestructura vial.

III. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se presentan los actos administrativos demandados que modifican las condiciones contractuales pactadas en los contratos de concesión de obra pública. Estos actos se demandan en su totalidad:

3.1 Decretos proferidos por el presidente de la República, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Acto administrativo	Expedido por	Título
1. Decreto 050 de 2023 (Anexo 2). Diario Oficial 52.228 (Anexo 3). 15/01/2023	Presidente de la República. Ministerio de Hacienda. Ministerio de Transporte.	<i>“Por medio del cual se ordena no incrementar las tarifas de peaje a vehículos que transiten por el territorio nacional por las estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías) y de la Agencia Nacional de Infraestructura”.</i>
2. Decreto 2287 de 2023 (Anexo 4). Diario Oficial 52.623 (Anexo 5). 29/12/2023	Presidente de la República Ministerio de Hacienda Ministerio de Transporte	<i>“Por medio del cual se establecen instrucciones para el incremento gradual de las tarifas de peaje a vehículos que transiten por el territorio nacional por las estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y se dictan otras disposiciones”.</i>

3.2 Resoluciones expedidas por el Ministerio de Transporte para el incremento gradual de las tarifas de peajes:

Acto administrativo	Expedido por	Título
3. Resolución 20243040001125 de 2024 (Anexo 6). Diario oficial 52.639 (Anexo 7). 15/01/2024	Ministerio de Transporte	<i>“Por medio del cual se incrementan las tarifas de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional por estaciones de peajes a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) e Instituto Nacional de Vías (Invías)”.</i>
4. Resolución 20243040035675 de 2024 (Anexo 8). Diario Oficial 52.834. (Anexo 9) 31/07/2024	Ministerio de Transporte	<i>“Por medio de la cual se incrementan las tarifas de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional por estaciones de peajes a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (Invías).”</i>
5. Resolución 20243040065055 de 2024 (Anexo 10). Diario Oficial 52.986. (Anexo 11) 31/12/2024	Ministerio de Transporte	<i>“Por medio de la cual se incrementan las tarifas de peaje a vehículos que transiten por el territorio nacional por estaciones de peajes a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y del Instituto Nacional de Vías (Invías)”.</i>

IV. ANTECEDENTES

1. El 15 de enero de 2023, el presidente de la República, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedieron el Decreto 50 de 2023 y, con este, congelaron las tarifas de peajes modificando la retribución pactada en los contratos de concesión y las asociaciones público-privadas (APP) respecto de proyectos de desarrollo de infraestructura vial. (Anexos 2 y 3).

En efecto, el Decreto 50 de 2023 ordenó no incrementar las tarifas de peaje de los vehículos que transiten por las estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Lo que impidió: (i) aplicar del IPC de la vigencia anterior (IPC 2022); y, (ii) aplicar el “*incremento contractual*” pactado.

La medida fue adoptada sin sustento técnico, económico ni jurídico que justificara alterar el esquema contractual de remuneración pactado por las partes.

2. El 29 de diciembre de 2023, el presidente de la República, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedieron el Decreto 2287 de 2023 que autorizó el incremento del IPC 2022, mediante actos administrativos que expediría el Ministerio de Transporte (Anexo 4 y 5).

Esta norma mantuvo la modificación unilateral de la retribución pactada, por cuanto: no ordenó el incremento del IPC del año 2023 -que ya era aplicable en el 2024- y mantuvo congelados los “*incrementos contractuales*” pactados.

3. El 15 de enero de 2024, en cumplimiento del Decreto 2287 de 2023, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 20243040001125 de 2024, autorizando el incremento de las tarifas de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional para las estaciones a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (Anexo 6 y 7).

Si bien esta resolución reconoció el IPC 2022, no aplicó el IPC 2023, que contractual y legalmente correspondía al año 2024, ni restableció el “*incremento contractual*” previsto. Para esta fecha, la Contraloría General de la República había advertido que la modificación unilateral de los contratos generaba una deuda acumulada cercana a los \$610 mil millones, derivada del menor ingreso causado por la falta de actualización tarifaria¹.

4. El 31 de julio de 2024, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 20243040035675, que aplicó el segundo incremento del IPC correspondiente al 50% del IPC del año 2023 (4,64%). El 50% restante permaneció sin reconocimiento, lo que mantuvo abierta la afectación económica generada por el congelamiento tarifario (Anexos 8 y 9).

La Contraloría General de la República estimó la deuda en una suma cercana a los 410 mil millones de pesos adicionales².

5. El 31 de diciembre de 2024, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 20243040065055 del 2024, por medio de la cual ordenó: (i) incrementar el 60% del valor pendiente de normalizar por concepto de IPC del 2023, a partir del 1° de enero de 2025; (ii) aplicar el IPC 2024 a partir del 16 de enero de 2025; y, (iii) el 40 % restante del valor pendiente por normalizar por concepto de IPC 2023 se aplicaría el 1° de abril de 2025 (Anexos 10 y 11).

Esta resolución materializa la normalización tardía de los incrementos que, por concepto de IPC, debieron aplicarse en 2023 y 2024.

¹ Contraloría General de la República. Comunicado de prensa. Tomado de: <https://www.contraloria.gov.co/w/-1-bill%C3%B3n-tendr%C3%ADa-que-pagar-el-gobierno-nacional-por-congelamiento-de-tarifas-de-peajes-advierte-la-contralor%C3%ADa-general-de-la-rep%C3%BAblica> (Anexo 14).

² Ibídem.

6. A continuación, se presenta de forma gráfica el desarrollo normativo que modifica de forma unilateral los contratos de concesión y de asociaciones público-privadas respecto de los proyectos de infraestructura vial:

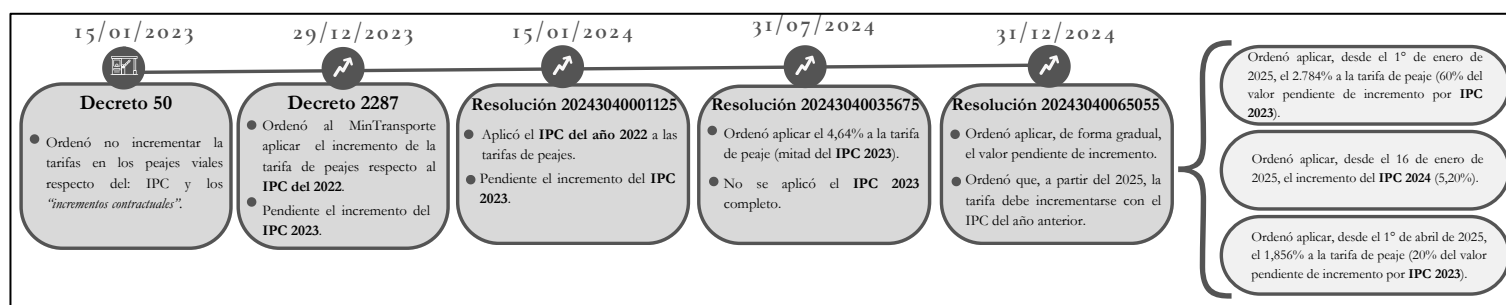


Imagen 1: Desarrollo normativo respecto del incremento a las tarifas de peajes.

7. Con posterioridad a los actos mencionados, el Ministerio de Transporte expidió actos administrativos particulares por cada peaje, concesión o contrato de APP suscrito. Estos actos administrativos tienen distintos objetos dentro de los cuales se destaca (Anexo 12 y 13):

- La normalización parcial y escalonada de tarifas con el fin de mitigar el riesgo por la falta de incremento del IPC en las vigencias 2023 y 2024. Se proyecta mediante un incremento fijo anual junto con el IPC correspondiente.
- La suspensión del "incremento contractual" -que opera al finalizar la obra, tras suscribir el acta de terminación por unidad funcional- mediante actos administrativos posteriores ejecutados "por acuerdo", pero condicionados por la medida general previa, cuyo restablecimiento completo aún no se ha consolidado.

Lo expuesto demuestra que, aunque el Decreto 050 de 2023 y los actos demandados perdieron vigencia formal, sus efectos persisten y continúan distorsionando el régimen tarifario aplicable a las estaciones de peaje del país. En particular, se evidencia que: (i) no en todos los peajes se ha restablecido la tarifa contractual plena; (ii) en varios casos no se ha aplicado el incremento contractual previsto en los contratos de concesión, pese a la obligación de mantener su equivalencia económico-financiera; y (iii) no se ha garantizado la compensación integral a los concesionarios, lo que mantiene un rezago tarifario atribuible a decisiones reglamentarias del presidente de la República, Ministerio de Transporte y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este contexto, los actos administrativos demandados alteraron de manera directa, unilateral y sin habilitación legal la fórmula tarifaria prevista contractualmente para cada proyecto, generando una afectación sistémica del servicio público de transporte, en tanto la tarifa de peaje -componente esencial de su financiación- queda sujeta a decisiones políticas y administrativas que desconocen el marco regulatorio y contractual aplicable.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

A continuación, se indican los cargos con las razones de la violación, para el estudio de nulidad de los actos demandados:

5.1 Marco general de la contratación pública en el sector de transporte público:

i. La Constitución asignó al legislador la competencia para definir el régimen de contratación estatal y las reglas esenciales en materia de infraestructura y transporte. El artículo 150 de la Constitución dispone que corresponde al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública, mientras que los artículos 334 y 365 señalan que la intervención del Estado en los servicios públicos -entre ellos el transporte público- debe realizarse conforme a la ley.

Este diseño se desarrolla: (i) en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 -y sus modificaciones-, que fijan el régimen general de contratación estatal; (ii) en las leyes 105 de 1993, 336 de 1996 -y sus modificaciones-, que regulan los principios rectores del sector de transporte, el modelo de financiación de la infraestructura vial y el mecanismo legal de recuperación de la inversión mediante peajes. La configuración de estos elementos corresponde exclusivamente al legislador.

ii. Conforme al artículo 189 numeral 11 de la Constitución, el presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria para asegurar la correcta ejecución de la ley. No obstante, su competencia se limita a desarrollar aspectos operativos o procedimentales que permitan aplicar las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 105 de 1993, 336 de 1996 y las normas que las complementan, sin alterar ni modificar su contenido.

iii. Bajo este diseño constitucional y legal, el Ejecutivo carece de competencia para alterar de manera unilateral los contratos de concesión vial y de asociación público-privada, así como para modificar la fórmula de retribución acordada entre la entidad contratante y el concesionario. En particular, no le es dable fijar o redefinir -por vía reglamentaria- las tarifarias, las reglas de remuneración, los esquemas de equilibrio económico, la reasignación de riesgos, ni los mecanismos de recuperación de la inversión, pues estas materias están sometidas a reserva legal y al ámbito propio de la autonomía contractual de las entidades públicas.

La estabilidad jurídica y contractual y la irretroactividad de la ley se encuentra garantizada por los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima que orientan la contratación estatal. Estos principios impiden que las condiciones económicas pactadas sean desconocidas mediante actos reglamentarios de carácter general, máxime cuando se encuentra comprometida la prestación de un servicio público esencial para la ciudadanía.

iv. Previo a entrar en materia respecto de los cargos de nulidad se expondrá: **4.1.1** El régimen legal aplicable a los contratos estatales; y, **4.1.2** El régimen contractual aplicable al servicio público de transporte, particularmente al contrato de concesión en el sector transporte, para mostrar cómo los actos administrativos demandados violan los contratos suscritos por las partes, lo que vulnera el ordenamiento jurídico.

5.1.1 De la contratación estatal y la capacidad de modificar contratos:

i. Como se precisó, artículo 150 de la Constitución atribuye al Congreso la competencia exclusiva para fijar el régimen general de contratación estatal. Este mandato se concreta principalmente en la Ley 80 de 1993 -modificado por las Ley 1150 de 2007, entre otras-. En virtud de esta reserva legal, la definición de las reglas esenciales de la actividad contractual -incluida la determinación de quién puede celebrar contratos y quién puede modificar sus condiciones- es función del legislador y de los entidades que éste autoriza.

ii. La Ley 80 de 1993 reconoce, como derecho del contratista, recibir la remuneración pactada y que su valor no se altere durante la vigencia del contrato, así como obtener el restablecimiento de la ecuación económica cuando se vea afectada (artículo 5°, numeral 1°). Estos derechos limitan cualquier intervención estatal que pretenda modificar la remuneración del concesionario o alterar la estructura económica del contrato, pues esta modificación solo procede por ley o por acuerdo bilateral entre las partes.

iii. El artículo 6° de la Ley 80 de 1993 identifica las entidades estatales titulares de la competencia contractual al señalar quienes pueden contratar con el Estado. De esta disposición se desprende que la facultad para celebrar, ejecutar y modificar contratos estatales reside en cada entidad pública, a través de su representante legal, y no en el Gobierno nacional de manera abstracta o general. Esta estructura se refuerza con los artículos 11 y 12 de la misma ley, que asignan al jefe o representante de cada entidad la competencia para dirigir licitaciones y celebrar contratos, y permiten delegar esa función, lo que demuestra que la contratación es una competencia desconcentrada y distribuida, no una atribución concentrada en el Ejecutivo.

iv. La contratación estatal se rige además por los principios de la función administrativa (artículo 209 de la Constitución) -igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad- y por los principios de la contratación pública -transparencia (artículo 24 Ley 80 de 1993), economía (artículo 25 Ley 80 de 1993), responsabilidad (artículo 26 Ley 80 de 1993) buena fe (artículo 83 de la Constitución), legalidad (artículo 6 y 121 de la Constitución), entre otros-. Estos principios imponen límites estrictos a la intervención del Estado en las relaciones contractuales y exigen que cualquier modificación de las condiciones esenciales del contrato se realice dentro del marco legal y conforme a lo pactado por las partes.

v. El artículo 16 de la Ley 80 contempla la modificación unilateral como una medida excepcional, procedente únicamente cuando sea indispensable *“evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él”*, siempre que (i) las partes no hayan logrado un acuerdo previo; y, (ii) la entidad contratante expida un acto administrativo debidamente motivado que disponga la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios. Esta facultad es exclusiva de la entidad que celebró el contrato, no del Ejecutivo en su calidad de autoridad reglamentaria, y está circunscrita a variaciones técnicas o prestacionales indispensables para asegurar la continuidad del servicio a cargo del contrato.

vi. Así, el régimen jurídico de la contratación estatal establece que la facultad para introducir modificaciones a un contrato está estrictamente delimitada por la ley y atribuida a la entidad que lo celebró, en los términos del artículo 16 de la Ley 80 de 1993. Cualquier variación de sus condiciones esenciales exige acuerdo bilateral o, de forma excepcional, un acto motivado de la entidad contratante cuando se cumplan los presupuestos legales. Fuera de esos supuestos taxativos, ninguna autoridad administrativa -incluido el presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria- puede alterar derechos, obligaciones, riesgos o esquemas de remuneración pactados.

El diseño constitucional impide, por tanto, que el Gobierno nacional modifique contratos estatales en ejecución, los cuales se rigen por las normas vigentes al momento de su celebración y por la autonomía contractual de cada entidad. Cualquier intervención externa o ajena al representante legal de la entidad contratante desconoce la distribución funcional de competencias, vulnera la autonomía contractual, compromete la seguridad jurídica y quebranta el principio de legalidad que rige la actividad contractual del Estado.

5.1.2 De la contratación en el sector transporte y el retorno de la inversión por medio de peajes:

i. La operación del transporte es un servicio público (artículo 3° de la Ley 105 de 1993) necesario y básico para la unidad nacional, y el desarrollo económico y social del país (artículo 2° Ley 105 de 1993). Su funcionamiento se encuentra sometido a la regulación estatal y corresponde al Estado, ejercer control y vigilancia para su adecuada prestación en condiciones de calidad y oportunidad (artículo 3° de la Ley 105 de 1993).

ii. El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de obra como aquel que celebran las entidades estatales *“para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”*. Estos contratos se ejecutan mediante concesiones de obra o asociaciones público-privada (Ley 1508 de 2012).

- Respecto de los contratos de concesión, el artículo 30 de la Ley 105 de 1993 establece: (i) se prevé la recuperación de la inversión mediante peajes o valorización; (ii) la fórmula de recuperación de la inversión debe quedar consignada en el contrato y es de obligatorio cumplimiento para las partes; y (iii) cualquier variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario genera responsabilidad de la entidad contratante, con posibilidad de repetición contra el funcionario responsable.

Esta disposición confirma que la estructura económica del contrato, incluidas las tarifas de peaje y sus actualizaciones, pertenecen al ámbito contractual y no pueden ser objeto de modificación unilateral por vía reglamentaria del Gobierno nacional.

- Por su parte, las asociaciones público-privadas -comprendidas dentro de las concesiones de que trata el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993- se definen en la Ley 1508 de 2012- como un *“instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos*

y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio” (artículo 1°).

iii. En estos contratos los peajes constituyen la tasa que el usuario paga por el uso de la infraestructura pública de transporte, con el fin de financiar su construcción, mantenimiento, operación y desarrollo. Se trata de uno de los mecanismos legales destinados a garantizar los recursos que requiere el Estado para operar la infraestructura de transporte y conforman una fuente esencial de la remuneración del concesionario, conforme a las reglas pactadas en el contrato³.

El artículo 21 de la Ley 105 de 1993 establece los principios que rigen la fijación y recaudo de tasas, tarifas y peajes, entre ellos: (i) que los ingresos deben garantizar el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura; (ii) que el peaje debe cobrarse a todos los usuarios con las excepciones definidas por la ley; (iii) que el valor de la tasa será fijado por la autoridad competente, pero su recaudo estará a cargo de entidades públicas o privadas responsables del servicio; y (iv) que las tasas de peaje serán diferenciales, considerando distancias recorridas, características vehiculares y costos de operación, bajo criterios de equidad fiscal.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-508 de 2006, señaló que la creación del peaje es competencia exclusiva del Legislador, mientras que su recaudo -cuando lo realizan particulares- se rige por el contrato de concesión. Diferenció así entre: la creación de la tasa (legislador) y el mecanismo contractual mediante el cual se administra y recauda (contratista). En síntesis, el cobro del peaje es un derecho del contratista derivado del contrato de concesión. Por lo que, la entidad concedente no puede suprimir, suspender ni congelar el cobro del peaje, ni modificar su actualización periódica, sin habilitación legal que la autorice⁴.

iv. Ahora bien, el Decreto 87 de 2011 asigna al Ministerio de Transporte entre otras funciones la de: “6.15. Establecer los peajes, tarifas, tasas y derechos a cobrar por el uso de la infraestructura de los modos de transporte, excepto el aéreo”. Esta competencia, no permite modificar la estructura económica de los contratos ni alterar la remuneración pactada. Por el contrario, se debe ejercer conforme el marco legal y

³ Corte Constitucional. Sentencia C-200 de 2021: “El contrato de concesión es una de las modalidades contractuales a las cuales se ha acudido para posibilitar y regular una concreta forma de colaboración entre los particulares para con el Estado. **Como contraprestación se reconoce y paga una remuneración al concesionario, la cual puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valoración o en la participación que se le otorgue a la entidad estatal en la explotación del bien o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden -artículo 32, numeral 4°.** El artículo 365 de la Carta, entre otros, abrió la puerta a otros esquemas como asociaciones público privadas. 40. Con fundamento en lo anterior, es posible concluir que (i) una situación jurídica es la creación de la tasa de peaje, bien sea que el Estado asuma directamente su construcción, operación o mantenimiento, o que la haga a través de un privado vía un esquema contractual, es una materia que le corresponde definir exclusivamente al Legislador; y (ii) el recaudo de los recursos provenientes de peajes por parte de particulares proviene de la autorización impartida por el Legislador, y la operación del recaudo tiene su origen en la celebración de contratos entre la administración y el privado, por ejemplo, bajo el régimen de la Ley 80 de 1993”.-Subraya y negrilla fuera de texto-.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-508 del 2006.

contractual, respetando: (i) las reglas previstas por el Legislador sobre la creación de la tasa; y (ii) los derechos ya adquiridos por los concesionario derivados del contrato.

En sentencia C-200 del 2021 la Corte Constitucional precisó que si bien Ministerio de Transporte aprueba el valor o monto de los peajes, éste solo puede modificarla bajo los principios del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, es decir, garantizando el mantenimiento, desarrollo y operación de la infraestructura⁵ pactado en el marco contractual. Lo anterior permite concluir que, esta función no puede desconocer la ecuación económica del contrato, pues el recaudo en concesiones obedece a las reglas pactadas entre la entidad contratante y el concesionario conforme a la Ley 80 de 1993, la Ley 105 de 1993 o la Ley 1508 de 2012.

En términos generales, la estructura general respecto del régimen tarifario de los peajes es la siguiente:

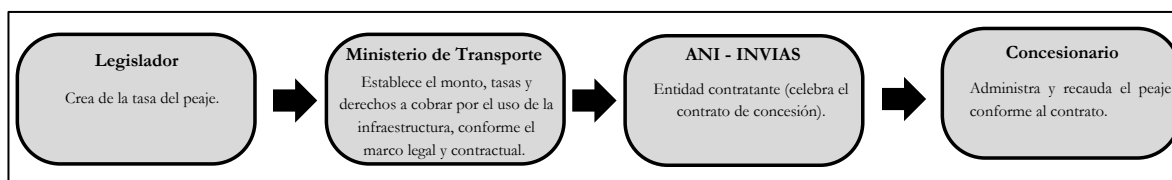


Imagen 2: Distribución de competencias en materia de peajes.

v. El 1° de febrero de 2013, con la expedición de la Resolución 228 de 2013 -modificada por la Resolución 1859 de 2014-, el Ministerio de Transporte incorporó la actualización anual por IPC como parte del esquema tarifario de los contratos de concesión de infraestructura vial. El ajuste por inflación es un componente esencial para garantizar la suficiencia financiera del contrato, pues permite mantener constante el poder adquisitivo de la tarifa frente al aumento general de los precios y asegurar la cobertura de los costos crecientes de operación, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura vial.

A partir de esta resolución, los contratos de concesión incorporaron cláusulas que determinan el incremento anual conforme al IPC del año anterior. Por otro lado, estos contratos también incorporan “*incrementos contractuales*” que permiten garantizar la remuneración adecuada para mantener y operar la vía, así como para garantizar el retorno de la inversión.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-200 de 2021: “En este orden de ideas, es de precisar que, en el caso bajo estudio, la medida es razonable y proporcional, ya que el Legislador no delegó la creación de las tasas de peaje al privado. Sólo el Ministerio de Transporte o la autoridad administrativa que haga sus veces podrá definir el monto o valor de los peajes, de conformidad con los lineamientos y principios definidos por el Legislador en el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 (tal como dicha Ley fue modificada). De lo anterior, cabe resaltar que una situación jurídica es la creación y fijación de la tasa del peaje, y otra situación es la actividad que se requiera desarrollar para el recaudo del peaje (ver supra, numeral 34 a 37). Es así como esta corporación en la sentencia C-482 de 1996, manifestó que el Legislador al definir la posibilidad de que los particulares recauden las tasas, tarifas o peajes: (i) estableció una característica o habilitación, sin enumerar a todas las entidades públicas o privadas que pueden ejercer el recaudo de la tasa o peajes, ya que exigir lo contrario sería una carga desproporcionada para el Legislador; y (ii) definió con total claridad las competencias para ejercer dicho recaudo en los reglamentos y en la ley, por lo que de ninguna forma el privado podrá fijar la tarifa a recaudar”.

Por lo que, cualquier disposición que prohíba el aumento del IPC y que modifique el “*incremento contractual*” de los contratos implica una modificación en la remuneración del Concesionario que compromete su capacidad para cumplir sus obligaciones contractuales y altera la ecuación económica del contrato. En consecuencia, por tratarse de un elemento esencial del modelo de financiación del proyecto, su modificación solo puede realizarse por acuerdo bilateral o con habilitación legal expresa. Sin que le sea permitido al Gobierno nacional expedir actos unilaterales que desborden la competencia reglamentaria del Ejecutivo.

5.2 Falta de competencia:

El acto administrativo exige para su validez, que sea expedido por quien tiene aptitud legal para manifestar válidamente la voluntad estatal. Este vicio, por su importancia, encuentra sustento constitucional y legal, como se pasa a explicar.

En el orden constitucional, en virtud del principio de legalidad, se dispone: (i) en el artículo 6, que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omitir o extralimitarse en el ejercicio de sus funciones; (ii) en el artículo 121, que “*Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley*”; y, (iii) en el artículo 122, inciso primero, ibidem, que “*No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento*”.

De allí que en el artículo 137 del CPACA enlista la falta de competencia como causal de nulidad de los actos administrativos: “*procederá cuando hayan sido expedidos (...) con falta de competencia*”.

5.2.1 Los decretos 50 y 2287 de 2023 exceden la potestad reglamentaria en tanto modifican contratos de concesión:

i. La potestad reglamentaria es una atribución constitucional otorgada al presidente de la República para expedir normas generales con sujeción a la Constitución y la ley. Su fundamento se encuentra en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución que otorga al presidente de la República la facultad de ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos “*necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*”. Esta facultad implica una subordinación al marco constitucional y legal que se desarrolla “*por lo que carece de aptitud para derogar, modificar, subrogar o limitar el alcance o sentido del precepto legal que se reglamenta, so pena de traspasar los linderos constitucionales que la definen*”⁶.

La Corte Constitucional⁷ ha reiterado que “[l]a potestad reglamentaria (...) permite dictar las normas de carácter general necesarias para la correcta ejecución de la ley. (...) No requiere norma legal que la conceda, pero su alcance se amplía o restringe según la extensión con la cual el Congreso ejercite sus competencias. (...) esta facultad no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la Ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la

⁶ Ver en ese sentido: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de julio de 2021. Rad 11001-03-26-000-2018-00061-00 (61463). Sección Tercera, Subsección A. Sentencia 207 de 3 de marzo de 2023, Rad. 11001-03-26-000-2021-00207-00 (67621). SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Sentencia de 6 de julio de 2020. Rad: 11001-03-26-000-2013-00114-00 (48183).

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-005 de 2008. Véase también: C-893 de 2001 y C-302 de 1999.

Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador. Por lo tanto, si un Reglamento rebosa su campo de aplicación y desconoce sus presupuestos de existencia, deberá ser declarado nulo por inconstitucional por la autoridad judicial competente (...). -Subraya y negrilla fuera de texto-.

En este mismo sentido el Consejo de Estado ha precisado que la potestad reglamentaria “no es absoluta, sus límites están determinados en la Constitución y la ley y, en consecuencia, el Ejecutivo no puede alterar o modificar el contenido y espíritu de la ley, “ni puede reglamentar leyes que no ejecuta la administración, como tampoco puede desarrollar aquellas materias cuyo contenido está reservado al legislador”⁸.

En consecuencia, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe ajustarse a los siguientes límites: (i) el reglamento solo procede cuando resulte necesario para hacer operativa la ley; (ii) su contenido debe ceñirse al marco legal vigente, sin alterar, modificar o restringir el alcance de las disposiciones que desarrolla; y (iii) en ningún caso puede proyectarse sobre ámbitos sujetos a reserva legal.

Estos límites son determinantes para el control de los decretos 50 y 2287 de 2023 en tanto permiten establecer si el Ejecutivo se mantuvo dentro de su función reglamentaria o, por el contrario, ingresó en ámbitos que la Constitución y la ley han reservado al legislador y a las partes que suscriben un negocio jurídico.

ii. A continuación se presenta el análisis para el caso que nos ocupa. Se anticipa que estos actos administrativos exceden la potestad reglamentaria por cuanto modifican el régimen legal aplicable al sector transporte y a la contratación de la infraestructura de transporte.

Norma demandada	Artículo 189 numeral 11 de la Constitución
Decreto 50 de 2023 - artículo 1º. “No incrementar a partir de la vigencia del presente decreto las tarifas de peaje a vehículos que transiten por el territorio nacional por las estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS y de la Agencia Nacional de Infraestructura, durante la vigencia del presente decreto”.	“ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios <u>para la cumplida ejecución de las leyes.</u> ”
Decreto 22887 de 2023 – artículo 1º: “El Ministerio de Transporte realizará, mediante las resoluciones correspondientes en el mes de enero de 2024, el incremento del IPC de la vigencia 2022 a las tarifas de peaje a los vehículos que transiten por el territorio nacional por las estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías) y de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), de acuerdo con el plan gradual que para el efecto establezca”.	

⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Radicado: 11001-03-25-000-2013-01218-00(3070-13). 14/02/2019.

Como se observa, los actos administrativos demandados exceden y modifican las disposiciones que aseguran reglamentar, en tanto: *a)* exceden la Ley 105 de 1993 “*por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte*”, artículos 21 y 30; y, *b)* la ley 80 de 1993. Veamos:

a) La Ley 105 de 1993, en sus artículos 21 y 30, establece reglas claras sobre la fijación de tarifas y la recuperación de la inversión en los contratos de concesión.

- El artículo 21 dispone que las tarifas deben garantizar los costos de operación, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura. Para ello, resulta indispensable la actualización por IPC y los “*incrementos contractuales*”, pues aseguran el valor real de la remuneración y permiten cubrir los costos crecientes asociados a la prestación del servicio.
- Por su parte, el artículo 30 señala que la recuperación de la inversión en concesiones se realiza mediante peajes o valorización, que la fórmula de recuperación debe quedar consignada en el contrato y ser de obligatorio cumplimiento, y que cualquier variación sin consentimiento del concesionario genera responsabilidad de la entidad contratante. Asimismo, la norma establece que los ingresos provenientes de la obra -incluidos los incrementos anuales de la tarifa- se asignan al concesionario hasta el retorno del capital invertido.

Los Decretos demandados, expedidos al amparo de la potestad reglamentaria, exceden este marco legal en tanto:

- El legislador definió un modelo en el cual la recuperación de la inversión se realiza mediante peajes conforme a la fórmula pactada en el contrato. Esa fórmula refleja un acuerdo económico protegido por los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima. La prohibición de actualizar la tarifa de peaje con el IPC del año anterior y la suspensión del “*incremento contractual*” afectan directamente la estructura financiera de los contratos en ejecución, por lo que, solamente se pueden realizar en tanto exista mutuo acuerdo con el contratista.
- La Ley 105 de 1993 prohíbe expresamente modificar la fórmula de recuperación de la inversión sin consentimiento del concesionario. Los decretos desconocen esta prohibición al sustituir, vía reglamento, el mecanismo de actualización tarifaria acordado por las partes.
- La asignación de ingresos al concesionario hasta el retorno del capital -incluyendo los incrementos por IPC e “*incrementos contractuales*”- es una regla legal y contractual que no puede ser alterada por un acto de naturaleza reglamentaria. La suspensión del incremento afecta de manera directa las proyecciones de recuperación de la inversión y desarticula el modelo financiero de proyectos estructurados bajo condiciones contractuales específicas.

Por tanto, el Gobierno nacional desbordó la potestad reglamentaria al limitar y modificar elementos esenciales de la Ley 105 de 1993, sustituyendo reglas que el legislador reservó exclusivamente a la ley y al contrato.

Tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional *“Si el cobro del peaje constituye un derecho del contratista concesionario, derivado del contrato de concesión, la entidad pública concedente no puede exonerarlo de su pago a no ser que la ley lo autorice”*⁹. La creación, el monto y la exoneración del peaje son materias exclusivas del legislador, de modo que la Administración no puede, por vía reglamentaria, alterar la tarifa o su actualización¹⁰. En consecuencia, tampoco puede suprimir ni modificar el incremento anual pactado, pues ello equivale a cambiar unilateralmente la fórmula de remuneración.

A ello se suma que los decretos demandados afirman no modificar ni derogar disposiciones. Lo anterior ajeno a la realidad, pues modificó la Resolución 1859 de 2014 (ver literal c del capítulo 5.1.2), la fórmula contractual y afectó la recuperación de la inversión de los contratos de concesión de infraestructura vial. No se trata de un reglamento neutro, sino de una norma de impacto sectorial adoptada en exceso de la potestad reglamentaria.

b) La Ley 80 de 1993 asignó de manera exclusiva a las entidades contratantes -y no al Gobierno nacional en ejercicio de potestad reglamentaria- la competencia para celebrar, ejecutar y modificar contratos estatales.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 80, la competencia contractual reside en cada entidad pública a través de su representante legal, competencia que se refuerza en los artículos 11 y 12 al establecer que solo estas entidades pueden dirigir procesos de selección, celebrar contratos y, de ser necesario, modificarlos. El Congreso reservó para las entidades contratantes -no para el Ejecutivo en abstracto- la definición de las condiciones contractuales y sus eventuales variaciones.

A ello se suma que el artículo 5° de la Ley 80 de 1993 reconoce como derecho del contratista recibir la remuneración pactada y que esta no sea alterada durante la vigencia del contrato, salvo acuerdo bilateral o restablecimiento de la ecuación económica. La remuneración -incluida la fórmula tarifaria que integra el retorno de la inversión- constituye, por tanto, un componente esencial del contrato protegido por reserva legal.

La Ley 80 de 1993 prevé la modificación unilateral únicamente como una medida excepcional (artículo 16), circunscrita a evitar la paralización o afectación grave del servicio público, y solo puede ser ejercida por la entidad que celebró el contrato, mediante acto motivado y con verificación estricta de los presupuestos legales. Estas disposiciones no le atribuyen ni al presidente ni al Ministerio de Transporte la facultad para alterar la remuneración contractual de los contratos de concesión vial.

En este contexto, los Decretos 50 y 2287 de 2023 invaden un ámbito sujeto a reserva legal y competencia funcional exclusiva de las partes contratantes, al sustituir -a través de una norma de carácter general- las cláusulas de actualización tarifaria pactadas contractualmente: la aplicación del IPC y la aplicación del *“incremento contractual”*. Esta sustitución configura una modificación contractual

⁹ Corte Constitucional. Sentencia. T-258 de 1995.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia. T-258 de 1995.

emitida por una autoridad que carece totalmente de competencia para alterar derechos, obligaciones o esquemas de remuneración en contratos ajenos.

Por ello, los decretos demandados vulneran directamente la Ley 80 de 1993: modifican elementos esenciales del contrato sin competencia, sin consentimiento del contratista y por fuera de los supuestos taxativos de modificación unilateral, quebrantando la autonomía contractual, la seguridad jurídica y el principio de legalidad que rige la actividad contractual del Estado.

En consecuencia, se solicita a la Sección Tercera del Consejo de Estado decretar la nulidad de los actos administrativos demandados, en tanto, fueron emitidos con falta de competencia por exceso de potestad reglamentaria.

5.2.2 Las autoridades demandadas carecen de competencia para modificar contratos de concesión en ejecución:

Conforme a la Constitución los servidores públicos solo pueden ejercer funciones atribuidas por la Constitución y ley. Ninguna autoridad puede exceder o usurpar funciones (artículos 6, 121 y 122 constitucionales).

En ese marco, ni el presidente de la República, ni el Ministerio de Transporte, ni el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tienen competencia constitucional o legal para modificar el contenido, interpretación o aplicación de contratos estatales ya perfeccionados, ni para dictar normas generales que alteren su ecuación económica. La competencia para celebrar y modificar contratos estatales se encuentra sometida a reserva legal estricta y atribuida exclusivamente a las entidades contratantes, según el régimen previsto en la Ley 80 de 1993.

i. El presidente de la República carece de funciones para modificar de forma unilateral los contratos de concesión de infraestructura. Conforme a los artículos 334 y 365 de la Constitución, la intervención del Estado en los servicios públicos -incluido transporte público- solo puede ejercerse por mandato de la ley. Esto implica que cualquier facultad reglamentaria en este sector debe tener un fundamento legal y, además, debe desarrollarse dentro de los límites materiales fijados por el Legislador.

Por ello, la Constitución no atribuye al presidente de la República la potestad para regular autónomamente el sector transporte ni para modificar, directa o indirectamente, las condiciones económicas de los contratos celebrados por las entidades del sector, pues tales materias se encuentran sujetas a reserva legal y corresponden exclusivamente al Legislador y a las entidades contratantes, según el régimen previsto en la Ley 80 de 1993.

La Ley 105 de 1993 “*por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte*” delimita de manera expresa las materias respecto de las cuales el Gobierno nacional puede ejercer potestad reglamentaria. Estas facultades se circunscriben a aspectos técnicos y operativos de la prestación del servicio (artículo 3º numeral 6 inciso 4); al funcionamiento del transporte de carga (artículo 3º numeral 6 inciso 4); la fijación de reglas para establecer subsidios (artículo 3º numeral 9); la definición de políticas generales

sobre el transporte (artículo 5°); otorgamiento de rutas (artículo 5°); la transformación de los vehículos terrestres (artículo 6°); las escuelas de formación de tránsito (artículo 8°); presentar el proyecto de ley para el Estatuto Nacional de Transporte (artículo 10); planeación de la infraestructura del orden nacional (artículo 20), entre otras.

Estas competencias, aunque amplias en materia operativa, no incluyen la facultad de intervenir en la estructura económica de los contratos de concesión, ni de redefinir fórmulas tarifarias, ingresos esperados o esquemas de remuneración, elementos que están sometidos a reserva legal y a la autonomía contractual de las partes.

ii. El Ministerio de Transporte tampoco ostenta funciones que permitan modificar de forma unilateral los contratos de concesión. Por el contrario, sus funciones se supeditan a establecer una política sectorial, regulación técnica y planeación.

En efecto, conforme a la Ley 105 de 1993 debe: reglamentar la transformación de vehículos (artículo 6°); coordinar aspectos operativos del transporte (artículo 6°); planear e identificar prioridades de infraestructura (artículo 20), entre otras. A ello se suma la función prevista en el artículo 6.15 del Decreto 87 de 2011, que le permite “*establecer los peajes, tarifas, tasas y derechos a cobrar por el uso de la infraestructura*”, función que debe ejercerse dentro de los límites legales y contractuales.

La competencia del Ministerio de Transporte para fijar las tarifas solo puede ejercerse respetando el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 -que exige garantizar los costos de mantenimiento, operación y desarrollo- y el artículo 30 de la misma ley -que consagra que la fórmula de recuperación de la inversión es contractual, obligatoria y no puede variarse sin consentimiento del concesionario-.

La Corte Constitucional en sentencia C-200 del 2021 precisó que, si bien Ministerio de Transporte aprueba el valor o monto de los peajes, éste solo puede modificarla bajo los principios del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, es decir, garantizando el mantenimiento, desarrollo y operación de la infraestructura¹¹ pactado en el marco contractual. Lo anterior permite concluir que, esta función no puede desconocer la ecuación económica del contrato, pues el recaudo en concesiones obedece a las reglas pactadas entre la entidad contratante y el concesionario conforme a la Ley 80 de 1993, la Ley 105 de 1993 o la Ley 1508 de 2012.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-200 de 2021: “En este orden de ideas, es de precisar que, en el caso bajo estudio, la medida es razonable y proporcional, ya que el Legislador no delegó la creación de las tasas de peaje al privado. **Sólo el Ministerio de Transporte o la autoridad administrativa que haga sus veces podrá definir el monto o valor de los peajes, de conformidad con los lineamientos y principios definidos por el Legislador en el artículo 21 de la Ley 105 de 1993** (tal como dicha Ley fue modificada). De lo anterior, cabe resaltar que una situación jurídica es la creación y fijación de la tasa del peaje, y otra situación es la actividad que se requiera desarrollar para el recaudo del peaje (ver supra, numeral 34 a 37). Es así como esta corporación en la sentencia C-482 de 1996, manifestó que el Legislador al definir la posibilidad de que los particulares recauden las tasas, tarifas o peajes: (i) estableció una característica o habilitación, sin enumerar a todas las entidades públicas o privadas que pueden ejercer el recaudo de la tasa o peajes, ya que exigir lo contrario sería una carga desproporcionada para el Legislador; y (ii) definió con total claridad las competencias para ejercer dicho recaudo en los reglamentos y en la ley, por lo que de ninguna forma el privado podrá fijar la tarifa a recaudar”.

En consecuencia, ninguna de estas funciones habilita al Ministerio de Transporte para modificar de forma unilateral las fórmulas de remuneración contractual, alterar incrementos tarifarios pactados, o sustituir los sistemas de recuperación de la inversión previstos en los contratos y en la ley.

iii. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tampoco ostenta competencia para intervenir en la estructura económica de los contratos de concesión, por cuanto: no es entidad contratante en concesiones viales, no cuenta con habilitación legal para modificar contratos ajenos, no tiene la facultad de redefinir fórmulas tarifarias o alterar sistemas de remuneración pactados. Sus funciones -definidas en el Decreto 1068 de 2015- se limitan a la política fiscal, presupuestal y crediticia, sin facultades contractuales o tarifarias en materia de infraestructura de transporte. Por tanto, carece de competencia para sustituir cláusulas contractuales mediante normas generales.

Para el caso que nos ocupa, los decretos 50 y 2287 de 2023, así como las resoluciones 20243040001125, 20243040035675 y 20243040065055 de 2024, modifican de manera unilateral las fórmulas de recuperación de la inversión y los sistemas de actualización tarifaria previstos en contratos de concesión y de asociaciones público-privadas.

En consecuencia, los actos administrativos demandados adolecen de falta de competencia, en tanto fueron expedidos por autoridades que no están habilitadas para alterar el contenido económico de los contratos, sustituir sus fórmulas de remuneración o imponer variaciones tarifarias. Al modificar unilateralmente elementos sometidos a reserva legal y contractual, los decretos y resoluciones acusados desconocen las competencias distribuidas por la Constitución y la ley, desbordan la potestad reglamentaria y afectan de manera directa la ecuación económica pactada. Por estas razones, se solicita a la Sección Tercera del Consejo de Estado la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

5.2.3 El Gobierno nacional alterará el régimen legal de la contratación estatal, interfiriendo en las competencias del Banco de la República:

i. El ordenamiento jurídico, contempla cuatro instrumentos de políticas económicas, a saber: (i) fiscal; (ii) financiera; (iii) monetaria; y, (iv) cambiaria. La primera, reside en cabeza del Ejecutivo, mientras que las otras tres corresponden a funciones propias del Banco de la República. Veamos:

“ARTICULO 371. El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

ARTICULO 372. La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el

Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.

El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

El Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley.

ARTICULO 373. *El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. El Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares”.*

ii. Para el caso que nos ocupa, -contrario a las normas constitucionales señaladas- el presidente de la República y los ministerios de Transporte y, Hacienda y Crédito Público sustentaron los actos administrativos demandados en ejecución de competencias “*antiinflacionarias*”. Funciones que, como se mencionó, son privativas del Banco de la República.

- El Decreto 50 del 2023 señaló: *“Que con sustento en lo mencionado y para contribuir con el conjunto de medidas antiinflacionarias que viene implementando el Gobierno nacional, se considera conveniente no incrementar las tarifas de peaje a vehículos que transiten por el territorio nacional en relación con estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y de la Agencia Nacional de Infraestructura, de acuerdo con la memoria justificativa presentada por el Ministerio de Transporte”.*
- El Decreto 2287 del 2023 señaló: *“Que como medida antiinflacionaria, mediante el Decreto número 050 de 2023, el Gobierno nacional decidió para el año 2023 no incrementar las tarifas de peaje a vehículos que transiten por el territorio nacional por las estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).*

Que como quiera que los índices macroeconómicos de los últimos meses han indicado una estabilidad inflacionaria en el costo de vida de la canasta familiar, según reporte del mes de septiembre de 2023 que destacan que la variación anual del IPC fue 10,99%, es decir, 0,45 puntos porcentuales menor que la reportada en el mismo periodo del año anterior, cuando fue de 11,44%, se hace necesario que el Ministerio de Transporte establezca las disposiciones para el incremento gradual de estas”.

- La Resolución 20243040035675 de 2024 estableció: *“Que con el fin de propiciar la adopción de medidas que permitan continuar con la reducción de los índices de inflación que se registran en el país acorde con el IPC informado por el DANE para el año 2023 del nueve coma veintiocho por ciento (9,28%), y según lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto No. 50 del 15 de enero de 2023, se considera procedente continuar con el restablecimiento progresivo del esquema tarifario, mediante un incremento en las tarifas de peaje para las estaciones de peaje a cargo Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) y de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), a partir del 1 de agosto de 2024, correspondiente al cincuenta por ciento (50%) de la inflación registrada en el año 2023, esto es, el cuatro coma sesenta y cuatro por ciento (4,64%)”.*

- La Resolución 20243040065055 de 2024 determinó: *“Que, el histórico de la relación entre el incremento del salario mínimo y la inflación, indica que el primero ha superado consistentemente al segundo. Según los datos de crecimiento entre 2014 y 2024, el aumento del salario mínimo ha sido en promedio superior al índice de inflación anual reportado. Este diferencial, que usualmente beneficia el poder adquisitivo de los trabajadores y por ende la capacidad de pago, se contrapondría a incrementos en las tarifas de peaje superiores al nivel de inflación y sus proyecciones, los cuales, podrían generar presiones adicionales en los costos de transporte y en el acceso de los usuarios a la infraestructura vial, por lo que, en este contexto, se considera adecuado que para el primer trimestre del 2025 se logre un grado de estabilización en la normalización de las tarifas de peajes”.*

iii. Los actos administrativos demandados se sustentan en la adopción de “medidas antiinflacionarias”. Finalidad que hace parte de la política monetaria, cuyo diseño y ejecución es competencia exclusiva del Banco de la República por conducto de su Junta Directiva: (i) el artículo 373 de la Constitución dispone que, el Banco debe velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda; por su parte, (ii) el artículo 2º Ley 31 de 1992 establece que la Junta Directiva adopta las metas de inflación y utiliza los instrumentos de política monetaria para su cumplimiento.

En este sentido, la Corte Constitucional ha concluido que:

“[L]a búsqueda de la estabilidad en los precios se encuentra indisolublemente ligada a la naturaleza, las funciones y la autonomía del Banco de la República, puesto que la Carta no sólo señala que es básicamente por medio de esta institución que el Estado busca preservar la capacidad adquisitiva de la moneda, sino que precisamente para lograr tal cometido es que la Constitución la dota de un importante grado de autonomía (C.P. art. 371). Esto significa que la autonomía del Banco de la República, y de su órgano rector, la Junta Directiva, no es casual, sino que constituye un elemento esencial de su configuración constitucional, por cuanto fue considerada en la Asamblea Constituyente como un medio indispensable para lograr una mayor estabilidad en los precios.

(...)

*La idea básica que subyace a este enfoque en favor de la **independencia de la Banca Central** subyace a este enfoque en favor de la **independencia de la Banca Central es que la política monetaria debe estar radicada en un órgano que no dependa directamente del ejecutivo**, a fin de que la autoridad monetaria esté libre de las presiones políticas y electorales que podrían llevarla a realizar de forma recurrente políticas monetarias muy laxas”¹². -Negrilla fuera de texto-*

En consecuencia, la definición de medidas dirigidas a incidir en la inflación no corresponde a la política fiscal del Ejecutivo ni a la regulación sectorial del transporte. Por el contrario, los actos administrativos demandados usurpan las competencias del Banco de la República en materia inflacionaria, lo que configura la falta de competencia para su expedición y resalta la necesidad de que la Sección Tercera del Consejo de Estado declare su nulidad.

5.3 Violación a normas superiores:

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 1999.

5.3.1 Los actos administrativos demandados violan el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 -la fórmula tarifaria debe garantizar la operación, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura-:

El artículo 21 de la Ley 105 de 1993 -modificado por el artículo 1° de la Ley 787 de 2002- establece que la estructura tarifaria de los peajes debe garantizar el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura vial. Para ello, la ley prevé que los ingresos derivados del uso de la infraestructura deben cubrir esos costos y que la determinación del peaje debe observar criterios de equidad fiscal¹³.

Para el caso que nos ocupa, los actos administrativos demandados desconocen esta obligación:

Acto administrativo	Fecha	Expedido por	Contenido principal
Decreto 050 de 2023 (Anexo 2). Diario Oficial 52.228 (Anexo 3).	15/01/2023	Presidente de la República Ministerio de Hacienda Ministerio de Transporte	• Modificó unilateralmente la retribución pactada en los contratos al ordenar no incrementar las tarifas de peajes administrados por la ANI y por el INVIAS a partir del año 2023. • Esta decisión congeló la actualización del IPC y el incremento tarifario previsto en los contratos de concesión. Con el efecto directo en la disminución de los ingresos que los concesionarios debían percibir durante esa vigencia y sin mecanismos oportunos y confiables para recuperar los recursos. • El artículo 5° ordenó diseñar plan de normalización de pagos antes del 31/12/2024.
Decreto 2287 de 2023 (Anexo 4). Diario Oficial 52.623 (Anexo 5).	29/12/2023	Presidente de la República Ministerio de Hacienda	• Persiste la modificación unilateralmente la retribución pactada en los contratos al ordenar no incrementar las tarifas de peajes administrados por la ANI y por el INVIAS a partir del año 2023.

¹³ Congreso de la República. Ley 105 de 1993 artículo 21 -modificado por el artículo 1° de la Ley 787 de 2002-: *“Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo. (...) a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo; e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal”.*

		Ministerio de Transporte	• Autorizó aplicar el IPC 2022. • Ordenó al Ministerio de Transporte a expedir resoluciones para ejecución del incremento gradual. • No aplicó el IPC 2023, que ya era exigible para la fecha.
--	--	--------------------------	--

5.3.2 Resoluciones expedidas por el Ministerio de Transporte para el incremento gradual de las tarifas de peajes:

Acto administrativo	Fecha	Expedido por	Contenido principal
Resolución 20243040001125 de 2024 (Anexo 6). Diario oficial 52.639 (Anexo 7).	15/01/2024	Ministerio de Transporte	• Mantiene la modificación unilateral de la retribución pactada en los contratos al ordenar no incrementar las tarifas de peajes administrados por la ANI y por el INVIAS a partir del año 2023. • En cumplimiento del Decreto 2287 de 2023, el Ministerio de Transporte incrementó las tarifas de peaje de las estaciones a cargo de la ANI y del INVIAS. Ordenó aplicar el IPC 2022 que no se había reconocido en el 2023. • No aplicó el IPC 2023, que ya era exigible para la fecha. • Deuda acumulada: falta de incremento del IPC 2022 en vigencia 2023.
Resolución 20243040035675 de 2024 (Anexo 8) Diario Oficial 52.834 (Anexo 9)	31/07/2024	Ministerio de Transporte	• Persiste la modificación unilateral de la retribución pactada en los contratos al ordenar no incrementar las tarifas de peajes administrados por la ANI y por el INVIAS a partir del año 2023. • En el año 2023 el IPC se estableció en 9,28%. • La Resolución 20243040035675 de 2024 ordenó aplicar un incremento de 4,64% a la tarifa de peajes a partir del 1° de agosto de 2024 (la mitad del IPC 2023).

			• No se incrementó el IPC 2023 completo. • Deuda acumulada: (i) falta de incremento del IPC 2022 en vigencia 2023; (ii) falta de incremento del IPC 2023 en vigencia 2024.
Resolución 20243040065055 de 2024 (Anexo 10) Diario Oficial 52.986 (Anexo 11)	31/12/2024	Ministerio de Transporte	• Persiste la modificación unilateral de la retribución pactada en los contratos al ordenar no incrementar las tarifas de peajes administrados por la ANI y por el INVIAS a partir del año 2023. • Incrementó el 60% del valor pendiente por normalizar correspondiente al IPC 2023 (es decir 2,784%) a partir del 1° de enero de 2025. • Ordenó el incremento del IPC 2024 desde el 16 de enero de 2025. • El restante 40% del valor pendiente por normalizar correspondiente al IPC 2023 (es decir 1,856%) se actualizaría a partir del 1° abril 2025. • Completó incremento IPC 2023. • Deuda acumulada: (i) falta de incremento del IPC 2022 en vigencia 2023; (ii) falta de incremento total del IPC 2023 durante la vigencia 2024.

El Gobierno nacional al suspender los “*incrementos contractuales*” y prohibir el ajuste anual por IPC, los actos administrativos modificó la estructura tarifaria prevista por la ley y por el contrato, reduciendo los ingresos necesarios para cubrir los costos reales de operación y mantenimiento. La consecuencia directa es la desfinanciación de los corredores viales, afectando la sostenibilidad del servicio y contrariando el mandato legal según el cual la tarifa debe permitir la conservación adecuada de la infraestructura.

El ajuste anual por IPC -incorporado en todos los contratos de concesión- tiene precisamente la finalidad de preservar el valor real de los ingresos en un contexto donde los costos de operación, mantenimiento, insumos, mano de obra y materiales aumentan año a año. Al eliminar este ajuste, los actos demandados rompen la correspondencia entre tarifa y costos, y con ello imposibilitan el cumplimiento del estándar mínimo fijado por el legislador.

Adicionalmente, los decretos desconocen el criterio de equidad fiscal previsto en el literal e) del artículo 21. La tarifa resultante no guarda proporción con la estructura de costos del sistema, ni con los riesgos y obligaciones asumidos por los concesionarios, transfiriéndoles cargas económicas que

el ordenamiento jurídico no les impone y que, además, recaen de manera regresiva sobre la calidad del servicio público.

En estas condiciones, el Ejecutivo sustituyó la fórmula tarifaria legalmente prevista, impidiendo que los ingresos por peajes cumplan la finalidad constitucional y legal de garantizar el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte. En consecuencia, los actos demandados vulneran directamente el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y deben ser declarados nulos por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

5.3.3 Violación al artículo 83 de la Constitución. Seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima en las relaciones contractuales:

El artículo 83 de la Constitución dispone que *“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”*. La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁴ ha reconocido que la confianza legítima constituye una manifestación concreta del principio de buena fe, particularmente en las relaciones entre el Estado y los agentes económicos, prohibiendo modificaciones abruptas, imprevisibles o retrospectivas que desconozcan las expectativas construidas con fundamento en el ordenamiento vigente:

“(…) en esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario.

Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación”¹⁵.

Estos preceptos garantizan seguridad jurídica, estabilidad normativa y confianza legítima en los mercados regulados, que exigen normas claras, previsibles y estables para que los agentes económicos adopten decisiones de inversión y contratación con base en reglas confiables. En el sector de transporte público, este principio es imprescindible, dado que las inversiones se materializan a largo plazo y bajo un marco regulatorio técnico y contractual acordado por las partes.

Los actos administrativos demandados desconocen abiertamente este principio al alterar de manera inmediata la fórmula de remuneración y los incrementos tarifarios pactados, afectando la ecuación

¹⁴ Véase: Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-131 de 2004; Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. 19031 de 2014).

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004.

económica de los contratos de concesión y APP que fueron estructurados bajo reglas definidas, estables y con vocación de permanencia. El Gobierno nacional introdujo cambios súbitos y de aplicación inmediata, sin periodo de transición, sin gradualidad y sin una evaluación previa del impacto económico y financiero, comprometiendo la sostenibilidad de la infraestructura vial y la estabilidad del régimen contractual aplicable.

Ninguno de los actos administrativos estuvo precedido de análisis técnico de impacto, proceso regulatorio, estudios económicos, financieros o de suficiencia tarifaria. Por el contrario, las decisiones modificaron unilateralmente las condiciones bajo las cuales se remunera la operación, el mantenimiento y el retorno de la inversión en los contratos vigentes, sin justificación técnica y sin el consentimiento del concesionario.

Tal como se evidencia en las exposiciones de motivos, no existe estudio económico, financiero ni análisis de impacto normativo que respalde la modificación de las tarifas o de los incrementos pactados. Las obligaciones previstas en los actos demandados entraron a regir de forma inmediata, generando una ruptura abrupta del marco jurídico y contractual que orientaba el desarrollo de los proyectos viales.

En conclusión, los actos administrativos demandados vulneran el artículo 83 de la Constitución al introducir cambios sustanciales, obligatorios e inmediatos mediante actos expedidos sin competencia, sin sustento técnico y sin mutuo acuerdo de las partes. Estos actos desconocen la confianza legítima, afectan la seguridad jurídica y alteran de manera imprevisible las condiciones económicas bajo las cuales se estructuraron y se pactaron los contratos de concesión vial.

5.3.4 Violación al principio de economía contemplado en el artículo 209 de la Constitución y numeral 12 del artículo 38 de la Ley 1437 de 2011:

i. El artículo 209 de la Constitución impone a las autoridades administrativas el deber de actuar conforme a los principios de economía, eficacia, eficiencia y responsabilidad. Por su parte, el numeral 12 del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 establece que *“las autoridades deberán proceder con austeridad y demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad de las actuaciones y la protección de los derechos de las personas”*.

Este principio implica que, las actuaciones de las autoridades deben disminuir en la mayor medida posible los *“gastos causados para la administración y los administrados y, desde una perspectiva finalista, conduzcan a la efectividad de los derechos e intereses de los administrados”*¹⁶. En otras palabras *“[l]a acción [de la Administración Pública] será económica cuando el conseguimiento de los objetivos se produzca con el menor empeño posible de medios personales, financieros y procedimentales”*¹⁷.

ii. Para el caso que nos ocupa, los efectos económicos negativos de las medidas adoptadas se están materializando:

¹⁶ DEIK, Carolina. *“Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección”*. Bogotá D.C, Colombia: Abeledoperrot. Pág. 34.

¹⁷ Arenas, H. y Rivero, R. *“Derecho Administrativo General”*. Bogotá D.C, Colombia: Ibañez. Pág. 163.

- La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en respuesta a un derecho de petición confirmó que con corte a mayo de 2025 ha realizado pagos equivalentes a \$494.369.934.650 (Anexo 16);
- La Contraloría General de la República¹⁸ advirtió que el congelamiento tarifario activó un riesgo cierto de menor recaudo lo que obliga al Estado a compensar a: (i) 38 concesionarios por no recibir los incrementos contractuales del peaje; y, (ii) a 11 contratos concesionados por APP que dependen exclusivamente del recaudo para recuperar su inversión y cuya afectación es mayor.

El ente de control señaló que la medida se adoptó sin estudio técnico suficiente, y cuantificó el impacto económico en \$610.000 millones para el 2023 y \$410.000 mil millones para el 2024. Con un detrimento acumulado de \$1,02 billones, que deberá ser asumido con recursos del Presupuesto General de la Nación. Este monto, sumado al riesgo de incrementos adicionales por los tribunales arbitrales iniciados, evidencia que el daño patrimonial no es hipotético sino real, actual y materializado, producto directo del congelamiento tarifario impuesto por los actos demandados.

“Ante el congelamiento de las tarifas de peajes ordenado por el Gobierno mediante el Decreto 050 de 2023, la Contraloría General de la República advierte al Ministerio de Transporte, a la ANI y a los concesionarios viales, para que consideren la pronta implementación de las acciones necesarias para cumplir cabalmente con lo pactado en los contratos de concesión.

Como consecuencia de la expedición de este decreto, se activó el riesgo de menor recaudo de peajes a cargo de la ANI y, por tanto, esta entidad quedó obligada a realizar la debida y oportuna compensación a los 38 concesionarios viales afectados por no recibir los ingresos correspondientes al incremento anual de los peajes.

Se corre el riesgo de que para los once (11) Contratos concesionados viales de Iniciativa Privada (IP) vigentes, la afectación pueda ser aún mayor, dado que no tienen desembolso de recursos públicos y la recuperación de la inversión, depende exclusivamente del recaudo de las tarifas de peaje que pagan quienes usan la infraestructura vial.

La expedición del Decreto el 15 de enero de 2023, se hizo bajo la justificación de precaver eventuales riesgos inflacionarios, pero su estudio y soporte no ha sido justificado satisfactoriamente por el Gobierno Nacional, indica el ente de control.

En cuanto a los efectos económicos de esta decisión del Gobierno Nacional, la Contraloría General de la República señala que la afectación en 2023 alcanzó un valor cercano a los \$ 610.000 millones y que, de no autorizarse prontamente el ajuste hoy restante del +4,64%, la afectación en 2024 podría alcanzar los \$410.000 millones, para un total de \$ 1,02 billones, los cuales deberán ser pagados por la ANI con cargo al Presupuesto General de la Nación.

El ente de control manifiesta su preocupación de que las cifras se puedan incrementar sustancialmente, por los posibles efectos de las decisiones que adopten los cuatro (4) tribunales arbitrales ya iniciados por los concesionarios viales de Iniciativa Privada y de los que pudieran estar próximos a ser presentados”¹⁹.

¹⁸ Contraloría General de la República. Comunicado de prensa. Tomado de: <https://www.contraloria.gov.co/w/-1-bill%C3%B3n-tendr%C3%ADa-que-pagar-el-gobierno-nacional-por-congelamiento-de-tarifas-de-peajes-advierte-la-contralor%C3%ADa-general-de-la-rep%C3%BAblica> (Anexo 14).

¹⁹ Contraloría General de la República. Comunicado de prensa. Tomado de: <https://www.contraloria.gov.co/w/-1-bill%C3%B3n-tendr%C3%ADa-que-pagar-el-gobierno-nacional-por-congelamiento-de-tarifas-de-peajes-advierte-la-contralor%C3%ADa-general-de-la-rep%C3%BAblica> (Anexo 14).

iii. En suma, los actos administrativos demandados desconocieron de manera directa los principios de economía, eficiencia y responsabilidad que rigen la función administrativa y la obligación de protección del patrimonio público. Al ordenar que no incrementar las tarifas de peaje sin soporte técnico previo, el Gobierno nacional generó un impacto fiscal cierto, cuantificable y ya materializado, que obliga al Estado a destinar recursos del Presupuesto General de la Nación para compensar a los concesionarios.

Esta decisión incrementa de manera injustificada el gasto público, afecta la sostenibilidad financiera del sistema vial y compromete recursos que debieron destinarse a otros fines esenciales, lo que constituye una vulneración abierta del deber constitucional de gestionar el patrimonio público con racionalidad, planeación y eficiencia. Por estas razones, resulta necesario que la Sección Tercera del Consejo de Estado declare la nulidad de los actos administrativos demandados.

5.3.5 Violación a los principios de eficiencia, economía y equidad en la gestión fiscal contemplados en el artículo 267 de la Constitución y la Ley 610 de 2000:

i. El artículo 267 de la Constitución exige que la gestión fiscal se rija por los principios de eficiencia, economía y equidad. A su turno, el artículo 3° de la Ley 610 de 2000 dispone que el manejo del patrimonio público debe realizarse de manera planeada, adecuada y responsable.

Para el caso que nos ocupa, los actos demandados desconocen los principios de eficiencia, economía y equidad en la gestión fiscal porque la decisión de ordenar que no se aplicara el “*incremento contractual*” ni el incremento anual por IPC de las tarifas, fue adoptada sin análisis previo de impacto fiscal, contractual o presupuestal.

ii. El Decreto 50 de 2023 admite que los estudios para determinar el impacto económico se realizarían después de adoptada la medida, lo que vulnera la exigencia constitucional de planeación y evaluación anticipada de sus efectos sobre el patrimonio público. A la fecha, a pesar de la expedición del Decreto 2287 de 2023 y las resoluciones 20243040001125, 20243040035675 y 20243040065055 de 2024, el Gobierno nacional no ha realizado un estudio de impacto de la medida en el patrimonio público.

iii. La consecuencia directa ha sido una afectación cierta y cuantificable al patrimonio público, pues el Estado debe asumir las compensaciones derivadas del menor ingreso causado por la no aplicación del incremento tarifario que han sido cuantificadas por la Contraloría General de la República en una suma que supera el un billón de pesos²⁰. Lo que demuestra que se trata de una medida antieconómica, ineficiente e inequitativa, contraria a los principios que rigen la gestión fiscal.

²⁰ Contraloría General de la República. Comunicado de prensa. Tomado de: <https://www.contraloria.gov.co/w/-1-bill%C3%B3n-tendr%C3%ADa-que-pagar-el-gobierno-nacional-por-congelamiento-de-tarifas-de-peajes-advierte-la-contralor%C3%ADa-general-de-la-rep%C3%BAblica> (Anexo 14).

iv. Un ejemplo ilustrativo del impacto económico generado por los actos administrativos demandados es el laudo arbitral entre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el concesionario VINUS S.A.S. (Anexo 15), relativo al Contrato de Concesión 001 de 2016. En este, el Tribunal Arbitral declaró la responsabilidad patrimonial de la Entidad por los impactos económicos que se generaron en virtud de la modificación unilateral a la remuneración implementada con la expedición de los decretos 050 de 2023 y 2287 de 2023; así como las resoluciones emitidas por el Ministerio de Transporte que por este texto se demandan.

En esa decisión se acreditó que la suspensión del incremento tarifario afectó la ecuación económica del contrato y generó un menor ingreso que debía ser restituido. El Tribunal Arbitral profirió condenas, entre otras, por las siguientes sumas:

“PRIMERA. - Se condene a la ANI a pagar al Proyecto, una vez cobre ejecutoria el Laudo que ponga fin a este proceso, mediante depósito en la Subcuenta Recaudo de Peajes del Patrimonio Autónomo PA VINUS, la suma de \$34.239.156.200 correspondiente al menor ingreso que tuvo entre los días 16 de enero de 2023 y 31 de enero de 2024”.

1.25.1. Consideraciones del Tribunal

Toda vez que prosperaron las pretensiones Vigésima quinta (i) y parcialmente la Vigésimo Sexta, el Tribunal consecuencialmente accederá parcialmente a la pretensión Primera de Condena en estudio y **condenará a la ANI a pagar al Proyecto, una vez cobre ejecutoria este Laudo, mediante depósito en la Subcuenta Recaudo de Peajes del Patrimonio Autónomo PA VINUS, la suma de \$32.538.509.800, correspondiente al menor ingreso que tuvo entre los días 16 de enero de 2023 y 31 de enero de 2024.**

(...)

“TERCERA. - Se condene a la ANI a pagar a Vinus una vez cobre ejecutoria el Laudo que ponga fin a este proceso, mediante traslado de la Subcuenta Recaudo de Peajes del PA VINUS al PA FINANCIACION, la suma de \$33.977.807.015 correspondiente a la retribución causada a su favor durante el periodo comprendido entre el 16 de enero de 2023 y el 31 de enero de 2024.”

1.27.1. Consideraciones del Tribunal

Toda vez que prosperaron las pretensiones Vigésima quinta (iii) y parcialmente la Vigésimo Octava, el Tribunal consecuencialmente **accederá parcialmente a la pretensión Tercera de Condena en estudio y condenará a la ANI a pagar a VINUS, a la una vez cobre ejecutoria este Laudo, mediante traslado de la Subcuenta Recaudo de Peajes del PA VINUS al PA FINANCIACION, la suma de \$32.277.160.615, correspondiente a la retribución causada a su favor durante el periodo comprendido entre el 16 de enero de 2023 y el 31 de enero de 2024.**

“QUINTA. - Se condene a la Ani a pagar al Proyecto, una vez cobre ejecutoria el Laudo que ponga fin a este proceso, mediante depósito en la Subcuenta Recaudo de Peajes del Patrimonio Autónomo PA VINUS, el menor ingreso que tenga el Proyecto como consecuencia **de la implementación de lo ordenado por el Decreto 050 de 2023 a partir del 1 de febrero de 2024 y hasta la fecha en que se normalicen integralmente de las tarifas de peaje.**

1.29.1. Consideraciones del Tribunal

*Toda vez que prosperaron las pretensiones Vigésima quinta (v) y la Trigésima, el Tribunal consecuencialmente **accederá** a la pretensión **Quinta de Condena** en estudio y condenará a la ANI a pagar al Proyecto, una vez cobre ejecutoria este Laudo, mediante depósito en la Subcuenta Recaudo de Peajes del Patrimonio Autónomo PA VINUS de la suma de \$29.794.199.500, correspondiente al menor ingreso que tuvo el Proyecto como consecuencia de la implementación de lo ordenado por el Decreto 050 de 2023, a partir del 1º de febrero de 2024 y el 31 de diciembre del mismo, fecha en que se produjo la normalización integral de las tarifas de peaje". -Subraya y negrilla en el texto-*

v. En consecuencia, los actos administrativos demandados infringen el artículo 267 de la Constitución y la Ley 610 del 2001 al comprometer el patrimonio público sin soporte técnico, sin planeación y mediante decisiones que generan un impacto fiscal grave y evitable, incompatible con la eficiencia y economía que deben orientar la gestión de los recursos del Estado.

5.3.6 Vulneración de los principios de planeación, igualdad y economía contemplados en la Ley 1508 de 2012:

i. Los actos administrativos demandados desconocen de manera abierta el régimen jurídico aplicable a las asociaciones público-privadas y vulneran los principios constitucionales de planeación, igualdad y economía, pilares para la ejecución de proyectos de infraestructura bajo esquemas de concesión.

ii. Las asociaciones público-privadas se rigen por la Ley 1508 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, normas que establecen un procedimiento técnico y reglado para su estructuración, factibilidad, adjudicación y ejecución. Estos proyectos -instrumentados contractualmente a través de concesiones- se construyen sobre matrices de riesgos, análisis de demanda, proyecciones financieras y esquemas de ingresos que fijan con claridad los derechos y obligaciones de las partes. Cualquier alteración unilateral de tales condiciones desconoce la esencia misma del esquema de APP.

iii. En el presente caso, los actos administrativos acusados modifican unilateralmente los contratos de concesión, al suspender la actualización anual de las tarifas de peaje, lo que incluye la actualización por IPC del año anterior y el "incremento contractual". Esta decisión vulnera el principio de planeación, igualdad y economía de los proyectos de APP por cuanto:

- Desconoce la planeación contractual realizada por los originadores respecto de la asignación y mitigación de riesgos, el diseño de su modelo financiero y el retorno de la inversión.
- Afecta la estabilidad y coherencia del proceso de prefactibilidad, factibilidad y selección adelantado conforme al marco APP, con incidencia directa en la buena fe, el debido proceso, la seguridad jurídica y la confianza legítima.
- Impone una modificación que no se ajusta a los mecanismos de revisión previstos por el legislador para este tipo de contratos.

En consecuencia, los actos administrativos demandados alteraron el modelo APP definido por el legislador, lo que afectó la sostenibilidad financiera de los proyectos, desconoció las reglas contractuales pactadas. Lo anterior, reafirma la necesidad de que la Sección Tercera del Consejo de Estado resuelva la nulidad de los actos, lo que resulta indispensable para evitar que se consolide como práctica administrativa la expedición de medidas que, por vía reglamentaria, alteran el equilibrio contractual y afectan el patrimonio público.

5.4 Falsa motivación por ausencia de sustento económico, fiscal y normativo:

i. Sobre el vicio de falsa motivación, el Consejo de Estado ha precisado que esta es una *"causal autónoma e independiente"* que se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa²¹.

Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, el Consejo de Estado ha señalado que *"es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"*²².

Los actos administrativos demandados vulneran el artículo 334 de la Constitución y la Ley 819 de 2003, que imponen a toda autoridad que genere normas con incidencia fiscal, el deber de acompañarlas con un estudio que cuantifique sus impactos y señale las fuentes de financiación.

En efecto, el artículo 334 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, establece que el Estado tiene a su cargo la dirección general de la economía con el fin de conseguir *"un marco de sostenibilidad fiscal"*, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades y de los beneficios que brinda el desarrollo, así como la preservación de un ambiente sano. Este mandato implica que las decisiones normativas deben estar precedidas de una evaluación seria y transparente de sus efectos fiscales y presupuestales.

La sostenibilidad fiscal ha sido definida como *"la consistencia de los planes de gasto e impuestos de largo plazo con los objetivos de la política monetaria y de la acumulación de capital en la economía"*²³, y entendida por esta corporación como un criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder público. Tiene por objeto *"disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el*

²¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Rad: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326) del 26 de julio de 2017. C.P. Milton Chaves García.

²² Ibidem.

²³ Exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la Ley 819 de 2003 *"[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*. En: Gaeta del Congreso 86 de 2002, citada por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 2019.

déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos”²⁴, y sirve de instrumento para “alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho”²⁵.

En desarrollo de este principio, en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se estableció el análisis del impacto fiscal para proyectos de ley, mandato superior que también resulta aplicable a actos del Gobierno. En efecto, el numeral 4 del artículo 2.1.2.1.6. del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 dispone que la memoria justificativa de todo decreto debe contener, entre otros aspectos, el impacto económico con indicación del costo o ahorro de su implementación:

“Artículo 2.1.2.1.6. Memoria justificativa. Los proyectos de decreto y resolución proyectados para la firma del Presidente de la República deberán remitirse con la firma del ministro o director del departamento administrativo correspondientes a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, acompañados de una memoria justificativa que contenga:[...]

4. El impacto económico, si es el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro de implementación del respectivo acto”. Subraya fuera de texto-

ii. Para el caso que nos ocupa, los actos administrativos demandados y su memoria justificativa sostienen que no era obligatorio realizar un análisis de impacto normativo y que tampoco era necesario un estudio de impacto económico puesto que los mismos se realizarían a lo largo de la implementación de la medida. La exposición de motivos del Decreto 50 de 2023 concluyó “[e]n caso de requerirse disponibilidad presupuestal con ocasión de la medida que se adopta en la norma a expedir, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignará los recursos suficientes y necesarios para el debido reconocimiento económico a que haya lugar, conforme a la disponibilidad presupuestal y lo establecido en el marco fiscal de mediano plazo”.

En efecto, los actos administrativos demandados no contaron con análisis previo a su expedición que: (i) cuantificara el costo de la medida; (ii) identificara las fuentes de pago alternas; (iii) determinara su impacto sobre los contratos de concesión y APP; (iv) evaluara el efecto fiscal acumulado por la suspensión del ajuste tarifario; (v) verificara su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Esta omisión es contraria a la obligación legal de incorporar en la memoria justificativa la estimación del impacto económico, y compromete directamente la sostenibilidad fiscal prevista en el artículo 334 de la Constitución, la Ley 819 de 2003 y el Decreto 1081 de 2015.

iii. Los impactos económicos negativos derivados de la adopción de medidas sin análisis económico se están materializando. Las advertencias de la Contraloría General de la República y los laudos arbitrales que deciden conflictos sobre la materia dan cuenta de la responsabilidad patrimonial del Estado y ordenan el pago de cuantías significativas que pudieron evitarse con un adecuado análisis previo de impacto:

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012, reiterada en sentencias C-110 de 2019 y C-405 de 2020.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022. (3, marzo, 2022).

- La Contraloría General de la República²⁶ advirtió que la medida fue adoptada sin estudio técnico suficiente y estimó su impacto fiscal en \$610.000 millones para 2023 y \$410.000 millones para 2024, para un detrimento acumulado de \$1,02 billones, que deberá ser cubierto con recursos del Presupuesto General de la Nación. Este valor, unido al riesgo de mayores erogaciones derivadas de los procesos arbitrales iniciados, demuestra que el daño patrimonial no es eventual sino real, cierto y plenamente materializado.
- En el laudo arbitral del 1° de julio de 2025, proferido dentro del proceso entre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y VINUS S.A.S. (Contrato de Concesión 001 de 2016), el Tribunal Arbitral declaró la responsabilidad patrimonial de la Entidad por los efectos económicos generados por la modificación unilateral de la remuneración derivada de los decretos 050 y 2287 de 2023 y de las resoluciones 20243040001125, 20243040035675 y 20243040065055 del Ministerio de Transporte que aquí se demandan. En consecuencia, ordenó a la ANI el pago, entre otras, de las siguientes sumas (Anexo 15):

Concepto	Condena
Por menor ingreso (16 de enero de 2023 al 31 de enero de 2024)	\$32.538.509.800
Por retribución causada en el mismo periodo	\$32.277.160.615
Por menor ingreso (1° de febrero al 31 de diciembre de 2024)	\$29.794.199.500

En consecuencia, la ausencia de un estudio económico, la inexistencia de un análisis de impacto normativo evidencian que los actos administrativos demandados incurren en falsa motivación. Por estas razones se reitera a la Sección Tercera del Consejo de Estado la necesidad de declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

5.5 Expedición irregular por ausencia de concepto previo emitido por el Ministerio de Transporte:

El párrafo 1° del artículo 21 de la Ley 105 de 1993 dispone que la Nación únicamente puede apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte cuando exista un concepto previo del Ministerio de Transporte.

Los actos administrativos demandados disponen que el Gobierno nacional asumirá, con cargo al Presupuesto General de la Nación, los recursos dejados de percibir por el no incremento de las tarifas de peajes. En particular, el artículo 4° del Decreto 050 de 2023 ordena: “[e]l Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignará los recursos conforme a la disponibilidad presupuestal y lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Transporte.”

No obstante, previo a la expedición del acto se omitió contar con el concepto del Ministerio de Transporte, lo que constituye una inobservancia a un trámite obligatorio definido por el legislador.

²⁶ Contraloría General de la República. Comunicado de prensa. Tomado de: <https://www.contraloria.gov.co/w/-1-bill%C3%B3n-tendr%C3%ADa-que-pagar-el-gobierno-nacional-por-congelamiento-de-tarifas-de-peajes-advierte-la-contralor%C3%ADa-general-de-la-rep%C3%ABlica> (Anexo 14).

Esta omisión configura la causal de nulidad por expedición irregular prevista en el artículo 137 del CPACA, al haberse prescindido de un requisito previo indispensable para la adopción válida del acto.

En consecuencia, los actos demandados fueron expedidos sin cumplir un trámite legal esencial, lo que configura el cargo de expedición irregular y refuerza la necesidad de que la Sección Tercera del Consejo de Estado declare su nulidad.

VI. COMPETENCIA

El Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera es competente para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1° del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos”.

La presente acción de nulidad simple es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad de los actos administrativos expedidos por el presidente de la República y el Ministerio de Transporte y, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado es competente en los términos del numeral 1, de la Sección Tercera, del artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019, que establece que corresponde a esta Sección *“1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros”*. -Subraya fuera de texto-.

Teniendo en cuenta que los actos demandados modifican de manera unilateral y determinante la ejecución, remuneración y equilibrio económico de los contratos de concesión y de las asociaciones público-privadas que integran la infraestructura vial nacional, la Sección Tercera del Consejo de Estado es competente para conocer y decidir la nulidad de los actos demandados.

VII. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado:

Primero: DECLARAR la nulidad del Decreto 50 de 2023 y Decreto 2287 de 2023 proferidos por el presidente de la República, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por ser contrarias al ordenamiento jurídico.

Segundo: DECLARAR la nulidad de la Resolución 20243040001125 de 2024, Resolución 20243040035675 de 2024 y Resolución 20243040065055 de 2024 expedidas por el Ministerio de Transporte, por ser contrarias al ordenamiento jurídico.

VIII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

8.1 Procedencia de la medida cautelar de urgencia:

El trámite de urgencia de las medidas cautelares representa una excepción al procedimiento que ordinariamente debe agotarse con el fin de disponer su adopción y que se encuentra señalado en el artículo 233 del CPACA. Sobre las medidas cautelares de urgencia, el artículo 234 ibidem dispone lo siguiente:

“Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreté”.

Respecto de la medida cautelar de urgencia, el Consejo de Estado ha indicado:

“10. De acuerdo con esto, al tratarse de situaciones de urgencia, el legislador dispuso que el decreto de la medida cautelar puede ser ordenado inaudita parte debitoris, esto es, sin audiencia del demandado, para lo cual, salvo que se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos y otras situaciones previstas en el artículo 232 ejusdem, el solicitante debe pagar una caución. En todo caso, la decisión que se adopte puede ser objeto de los recursos ordinarios correspondientes.

11. El artículo 234 antes transcrito no prevé una definición de lo que debe entenderse por «urgencia», no obstante esta Corporación ha dicho que la expresión alude al «inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado», lo que puede manifestarse en (i) la imposibilidad de ejecutar la sentencia si no se impone una medida provisional urgente, (ii) el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable o (iii) la concreción de un peligro inminente. Estas situaciones conducen a que la intervención judicial resulte impostergable, pues incluso el decreto de la cautela por la vía ordinaria podría hacer inane la efectividad de la sentencia”²⁷.

A su turno, el artículo 238 de la Constitución faculta a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos siempre y cuando se reúnan los motivos y los requisitos que establezca la ley²⁸.

²⁷ Sección Primera. Rad: 11001032500020210038500 (1905-2021), auto del 7 de julio de 2021.

²⁸ “ARTÍCULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

Por su parte, el artículo 229 y siguientes del CPACA habilitan al juez para decretar “medidas cautelares” siempre que las considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre ellas, se destaca la suspensión provisional de los actos administrativos para conjurar temporalmente sus efectos, mientras se tramita el medio de control de simple nulidad.

El numeral tercero del artículo 230 del CPACA consagró la suspensión provisional de actos administrativos como medida cautelar aplicable. En esos casos, debe establecerse que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio, según lo dispone el artículo 231 *ibidem*²⁹.

La Sección Primera del Consejo de Estado ha sido enfática en establecer que, *“para la prosperidad de la suspensión provisional debe indicarse de manera precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado, así como expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida cautelar (...)”*³⁰.

Se precisa, para efectos de economía procesal y claridad, que los fundamentos fácticos, técnicos y jurídicos de esta medida cautelar -así como los elementos probatorios que la soportan- se encuentran desarrollados de manera íntegra en el cuerpo de la demanda y en los anexos aportados, sin perjuicio de la síntesis que se presenta a continuación para efectos de estructuración de la solicitud cautelar

8.2 Apariencia de buen derecho (fumus boni iuris):

El artículo 231 del CPACA autoriza la suspensión provisional cuando el juez advierta, a partir del análisis confrontado entre los actos y las normas superiores invocadas, que existe una infracción evidente, manifiesta o demostrable *prima facie*. En este caso se satisface ampliamente el estándar, por las siguientes razones:

Infracción manifiesta, evidente y demostrable	Análisis de la violación	Remisión al texto de la demanda
i. Exceso manifiesto de potestad reglamentaria y falta de competencia.	Los actos demandados modifican la remuneración pactada en contratos de concesión, suprimen la actualización anual por IPC, suspenden el “incremento contractual” y alteran la fórmula económica prevista en el artículo 30 de la Ley 105 de 1993. Estas materias están sometidas a reserva legal y reserva contractual, y son competencia exclusiva de las entidades contratantes,	Capítulo 5.2

²⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. CP: Luis Alberto Álvarez Parra. Radicado: 11001-03-28-000-2020-00089-00. 16/12/2020.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; Auto de 9 de septiembre de 2024; C.P. Oswaldo Giraldo López; núm. único de radicación 11001-0328-000-2023-00163-00.

	conforme a los artículos 6, 11, 12 y 16 de la Ley 80 de 1993. El Ejecutivo carece de competencia para redefinir tarifas, ingresos o esquemas contractuales por vía reglamentaria. La infracción surge de la mera confrontación normativa, sin necesidad de elemento probatorio adicional.	
ii. Violación directa del artículo 21 y 30 de la Ley 105 de 1993.	El legislador estableció que la fórmula de recuperación de la inversión debe quedar consignada en el contrato y es de obligatorio cumplimiento. Cualquier variación sin consentimiento del concesionario genera responsabilidad de la entidad. Los actos demandados suspenden la aplicación del IPC y del “<i>incremento contractual</i>”, contrariando abiertamente estas disposiciones.	Capítulos 5.2.1 y 5.3
iii. Desconocimiento de la confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe (art. 83 de la Constitución).	Los actos introducen modificaciones súbitas, sin transición, sin soporte técnico previo y sin evaluación de impacto económico. La contravención del artículo 83 es evidente, pues afectan contratos en ejecución y las expectativas legítimas derivadas de ellos.	Capítulo 5.3.2
iv. Falsa motivación y expedición irregular demostrables prima facie.	La ausencia absoluta de estudios económicos y de impacto normativo -obligatorios por el artículo 334 de la Constitución, Ley 819 de 2003 y Decreto 1081 de 2015- constituye un vicio autónomo que se desprende directamente de las exposiciones de motivos y de la memoria justificativa, las cuales reconocen que el análisis se realizaría “<i>a lo largo de la implementación</i>”. Adicionalmente, la omisión del concepto previo exigido por el párrafo 1° del artículo 21 de la Ley 105 configura expedición irregular, verificable sin actividad probatoria compleja.	Capítulos 5.4 y 5.5
v. Usurpación de competencias del Banco de la República en materia antiinflacionaria.	Los actos invocan explícitamente finalidades “<i>antinflacionarias</i>”, pese a que la política de inflación es de competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco (arts. 371 a 373 de la Constitución). Este exceso se verifica con la simple lectura de las consideraciones de los decretos.	Capítulo 5.2.3

	En conjunto, la ilegalidad es evidente y satisface el estándar constitucional y jurisprudencial de apariencia de buen derecho para la suspensión provisional.	
--	---	--

8.3 Peligro en la mora judicial (*periculum in mora*):

Existen efectos sucesivos y persistentes derivados de los actos demandados que continúan produciendo consecuencias económicas y jurídicas irreversibles para el Estado, para el sector de infraestructura vial y para los contratos de concesión en ejecución. La demora en la decisión de fondo agravaría un daño ya acreditado.

- Persistencia de efectos económicos negativos y riesgo de profundización del detrimento patrimonial: La Contraloría General de la República cuantificó el impacto fiscal acumulado en \$1,02 billones, plenamente materializado y atribuible a la suspensión del ajuste tarifario y a la prohibición de aplicar el IPC.

La continuidad de este esquema tarifario -derivado directamente de los actos demandados- incrementa la necesidad de compensaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación, afectando la sostenibilidad fiscal.

- Existencia de condenas arbitrales y, riesgo real y cierto de nuevas condenas: El laudo arbitral VINUS del 1° de julio de 2025 ya condenó al Estado por los efectos de los actos aquí demandados. La prolongación de sus efectos aumenta la probabilidad de nuevas condenas, multiplicando el daño patrimonial. Adicionalmente, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en respuesta a un derecho de petición confirmó que con corte a mayo de 2025 ha realizado pagos equivalentes a \$494.369.934.650 (Anexo 16).
- Persistencia de efectos jurídicos aunque algunos actos hayan perdido vigencia formal: Incluso después del 31 de diciembre de 2024 subsiste un rezago tarifario, la no aplicación integral del IPC 2022 y 2023, la falta de compensación por los ingresos dejados de percibir, la no restitución plena del “*incremento contractual*” en varios peajes, y la distorsión del régimen de remuneración contractual. Se trata de actos de efectos sucesivos, cuya incidencia continúa en la ejecución contractual y financiera de los proyectos.
- Riesgo cierto de reiteración de medidas similares: la conducta reciente del Gobierno nacional, así como las declaraciones y decisiones regulatorias adoptadas con posterioridad, muestran la posibilidad real de que medidas de congelamiento tarifario o intervenciones equivalentes vuelvan a adoptarse, reproduciendo los mismos efectos lesivos mientras no haya un pronunciamiento de fondo.

Este riesgo refuerza la necesidad de asegurar la efectividad de la sentencia, en los términos del artículo 229 del CPACA.

- Afectación grave del servicio público esencial de transporte: la desfinanciación de los corredores viales compromete la operación, mantenimiento y seguridad de la infraestructura, afectando un servicio público esencial y generando cargas regresivas para los usuarios.

En consecuencia, el *periculum in mora* se encuentra plenamente acreditado: la demora judicial incrementaría daños ciertos, evaluables y ya constatados por autoridades de control y tribunales arbitrales.

8.4 Solicitud concreta:

Por las razones expuestas, y conforme a los artículos 229 y 231 del CPACA, solicito respetuosamente que la Sección Tercera del Consejo de Estado decrete la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los Decretos 50 y 2287 de 2023 y de las Resoluciones 20243040001125, 20243040035675 y 20243040065055 de 2024, mientras se profiere la decisión de fondo, a fin de:

- Evitar la profundización del daño fiscal cuantificado por la Contraloría General de la República;
- Prevenir la consolidación de efectos contractuales irregulares que vulneran la Ley 80 de 1993 y la Ley 105 de 1993;
- Proteger la seguridad jurídica y el régimen de contratación estatal frente a intervenciones normativas manifiestamente ilegales; y
- Garantizar la eficacia de la sentencia, evitando la reiteración de decisiones administrativas generadoras de desequilibrio contractual.

IX. PRUEBAS

En los términos de los artículos 165, 167, 168, 169 y 171 del CPACA, la parte actora solicita el decreto y práctica de los siguientes medios de prueba, necesarios para acreditar los hechos relevantes del proceso, la configuración de los vicios alegados, el impacto fiscal causado por los actos demandados y la persistencia de sus efectos.

9.1. Pruebas aportadas con el escrito de demanda:

En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

https://drive.google.com/drive/folders/1AwfU9CTE8iZUrFM3bWqjOilfs_V87Kd?usp=sharing

Anexo 1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia
---------	---

Anexo 2	Decreto 50 de 2023
Anexo 3	Diario oficial No. 52.278
Anexo 4	Decreto 2287 de 2023
Anexo 5	Diario Oficial 52.623
Anexo 6	Resolución 20243040001125 de 2024
Anexo 7	Diario oficial 52.639
Anexo 8	Resolución 20243040035675 de 2024
Anexo 9	Diario Oficial 52.834
Anexo 10	Resolución 20243040065055 de 2024
Anexo 11	Diario Oficial 52.986 de 2024
Anexo 12	Resolución 20253040000365 de 2025
Anexo 13	Diario Oficial
Anexo 14	Contraloría General de la República. Comunicado de prensa.
Anexo 15	Laudo arbitral.
Anexo 16	Respuesta a derecho de petición emitido por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) acerca del fondo de contingencias.
Anexo 17	Respuesta a derecho de petición emitido por el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS).

9.2 Oficios:

Se solicita muy respetuosamente se libren los siguientes oficios para que las entidades remitan documentos indispensables para verificar los hechos:

1. Contraloría General de la República: para que remita copia íntegra de todos los expedientes, informes, hallazgos fiscales, auditorías y actuaciones de vigilancia que haya adelantado en relación con el impacto fiscal de los Decretos 50 y 2287 de 2023 expedidas por el presidente de la República, el Ministerio de Minas y Energía y, el Ministerio de Transporte. Así como las Resoluciones 20243040001125, 20243040035675 y 20243040065055 de 2024 expedidas por el Ministerio de Transporte.
2. Procuraduría General de la Nación: para que remita los expedientes disciplinarios, investigaciones o actuaciones preliminares relacionadas con la expedición o implementación de los actos demandados.
3. Agencia Nacional de Infraestructura (ANI): para que remita (i) certificación del monto de compensaciones ya pagadas o causadas por no aplicar IPC y el incremento contractual; (ii) valor del menor ingreso causado en cada contrato de concesión afectado; (iii) número y estado de controversias contractuales, reclamaciones administrativas y procesos arbitrales relacionados con los actos demandados, con la cuantía correspondiente a cada proceso.

5. Instituto Nacional de Vías: para que certifique: (i) recaudo no percibido en estaciones de peaje bajo su administración entre 2023 y 2024; (ii) actos expedidos para normalización tarifaria.

9.3 Informe técnico:

1. Se solicite al **Ministerio de Transporte**, para que, en los términos del artículo 275 del CGP rinda informe técnico jurídico que contenga: (i) la memoria justificativa completa de los decretos 50 de 2023 y 2287 de 2023 y, las resoluciones 20243040001125, 20243040035675 y 20243040065055 de 2024; (ii) los Estudios, análisis o comunicaciones previas relacionados con el congelamiento tarifario; (iii) el listado completo de actos particulares de “*normalización tarifaria*” expedidos por peaje; (iv) evaluaciones de riesgo, impacto económico o consideraciones técnicas analizadas previas a la expedición.

2. Se solicite al **Ministerio de Hacienda – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional**, para que, en los términos del artículo 275 del CGP rinda informe técnico jurídico que contenga: (i) el impacto fiscal proyectado y real de las medidas; (ii) los valores con cargo al Fondo de Contingencias relacionados con compensaciones a concesionarios; (iii) los registros presupuestales creados o ajustados como consecuencia de los decretos demandados.

X. NOTIFICACIONES

La parte demandante: **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

Teléfono: 3133935290

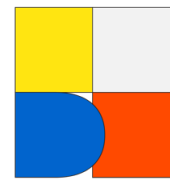
Correo: notificaciones@fedecolombia.org

La parte demandada:

- **Presidente de la República:** dirección: Palacio de Nariño, Calle 7 No. 6-54, Bogotá D.C., Colombia. Correo: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Se manifiesta que no existe publicación oficial en el sitio institucional de un correo exclusivo de notificaciones judiciales del presidente de la República; por lo tanto, se indica el correo anterior como canal institucional de notificaciones judiciales ubicado en el apartado de notificaciones judiciales de la página web de la Presidencia y en el apartado de notificaciones judiciales de la sección del DAPRE en la misma página web.

- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público:** dirección: Carrera 8 No. 6C- 38. Bogotá, Colombia; Teléfono: 01 8000 910071; Correo: notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co



Fundación
para el Estado
de Derecho

- **Ministerio de Transporte:** dirección: Calle 24 # 60 - 50 Piso 9 Centro Comercial Gran Estación II (Bogotá, D.C - Colombia); Teléfono: (+57 601) 3240800; Correo: notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1