



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 11001-03-26-000-2025-00165-00 (73.834)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros
Referencia: Nulidad

Se pronuncia el despacho sobre la admisión de la demanda presentada por la Fundación para el Estado de Derecho contra la Nación – Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Transporte.

I. ANTECEDENTES

1. El 28 de noviembre de 2025¹, la Fundación para el Estado de Derecho, en ejercicio del medio de control de nulidad simple, solicitó la declaratoria de nulidad de: **(i)** los Decretos 0050² y 2287³ de 2023, expedidos por el Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Transporte; y **(ii)** las Resoluciones 20243040001125 de 2024⁴, 20243040035675 de 2024⁵, y 20243040065055 de 2024⁶, emitidas por el Ministerio de Transporte.

2. Mediante auto del 27 de febrero de 2026⁷ se inadmitió la demanda, con el fin de que el actor: **(i)** precisara si sus pretensiones se dirigían contra la integridad de las disposiciones contenidas en los actos acusados, o se circunscribían únicamente a los apartes específicos que regulaban el congelamiento de tarifas de peajes y la suspensión de los incrementos con base en el IPC; **(ii)** indicara qué aparte

¹ Índice 2, SAMAI C.E.

² “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”.

³ “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”.

Se precisa que, en las pretensiones de la demanda, se indicó que se demandaba el Decreto 2287 de 2023. En la subsanación de la demanda, se indicó que se deprecaba la nulidad del Decreto “2272” de 2023; no obstante, en el acápite de normas demandadas se hizo referencia al Decreto 2287 de 2023. Así mismo, como anexos de la demanda, se allegó copia de este último decreto.

Igualmente, se evidencia que es sobre el Decreto 2287 de 2023 que versa la presente disputa, en tanto toca asuntos concernientes a 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).

⁴ “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)”.

⁵ “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 Agenda Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (Invías)”.

⁶ “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)”.

⁷ Índice 5, SAMAI C.E.



Radicación: 11001-03-26-000-2025-00165-00 (73.834)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito
Público y otros
Referencia: Nulidad

normativo de cada acto demandado modificó unilateralmente contratos de concesión y las razones por las que alega su ilegalidad frente a los pactos contractuales; y, (iii) ajustara su solicitud de medida cautelar, a efectos de que guardara coherencia con lo pretendido en la demanda⁸.

3. El 19 de marzo de 2026⁹, la parte demandante subsanó en tiempo, así: (i) indicó que formulaba un grupo de pretensiones principales orientadas a obtener la nulidad integral de los actos demandados y, de manera subsidiaria, la nulidad de ciertos apartados de cada uno de aquellos actos¹⁰; (ii) resaltó que su demanda se dirigía *“exclusivamente a cuestionar la legalidad de actos administrativos de carácter general, bajo el medio de control de nulidad simple”*, pero que en cumplimiento de la orden emitida hacía referencia a los contratos de concesión

⁸ En el auto inadmisorio, se indicó: “4. En el caso sub examine, si bien la parte actora identifica de manera general los Decretos y Resoluciones que cuestiona, no cumple a cabalidad con el requisito de precisión e individualización de las pretensiones de cara a los contenidos normativos de los actos acusados. // 5. Se debe indicar que los actos administrativos cuya declaratoria de nulidad se pide, son de carácter general y contienen múltiples disposiciones que regulan diversos aspectos propios de política de transporte y la infraestructura vial. Por tanto, no resulta diáfano si la pretensión de nulidad se dirige contra la integridad de las disposiciones contenidas en los textos normativos acusados o si, por el contrario, la censura de ilegalidad se circunscribe únicamente a los apartes específicos que regulan el congelamiento de tarifas de peajes y la suspensión de los incrementos con base en el IPC, que son uno de los varios aspectos que abordan en las disposiciones acusadas. // 6. Al lado de lo anterior, es imperativo que la parte actora guarde una estricta coherencia entre los cargos de nulidad expuestos y los apartes normativos demandados. Al alegar que el Gobierno Nacional modificó unilateralmente los contratos de concesión sin competencia ni sustento técnico, la carga de la accionante consiste en señalar qué aparte de cada Decreto y de las resoluciones cuestionadas materializa dicha conducta y las razones por las que alega su ilegalidad frente a los pactos contractuales, lo que de paso servirá para definir el medio de control pertinente. // 7. (...) Por lo tanto, la individualización precisa de los apartes normativos que se acusan por ser ilegales o afectos a violaciones de orden constitucional o, los contratos que se afectan, constituye un requisito sine qua non para que el control de legalidad se ejerza a través de un medio de control pertinente y de manera técnica y sobre contenidos normativos y aspectos de derecho plenamente identificados por el demandante. // 8. Sobre esa base, la solicitud de medida cautelar también debe ser reformulada en su integridad, para que guarde coherencia con lo pretendido en la demanda”.

⁹ Índice 9, SAMAI C.E.

¹⁰ Las pretensiones formuladas fueron las siguientes: “Primera principal: DECLARAR la nulidad del Decreto 50 de 2023 por haber sido expedido con falta de competencia, falsa motivación, en violación de normas superiores y mediante procedimiento irregular, conforme a las causales previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. // Subsidiaria: en caso de no acceder a la pretensión principal, DECLARAR la nulidad del artículo 1° del Decreto 50 de 2023 por ordenar el congelamiento de tarifas de peajes y la suspensión de los incrementos con base en el IPC. // Segunda principal: DECLARAR la nulidad del Decreto 2272 de 2023 por haber sido expedido con falta de competencia, falsa motivación, en violación de normas superiores y mediante procedimiento irregular, conforme a las causales previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. // Subsidiaria: en caso de no acceder a la pretensión principal DECLARAR la nulidad del artículo 1° del Decreto 2272 de 2023 por ordenar el congelamiento de tarifas de peajes y la suspensión de los incrementos con base en el IPC. // Tercera principal: DECLARAR la nulidad de la Resolución 20243040001125 de 2024 por haber sido expedido con falta de competencia, falsa motivación, en violación de normas superiores y mediante procedimiento irregular, conforme a las causales previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. // Subsidiaria: en caso de no acceder a la pretensión principal, DECLARAR la nulidad del artículo 1° de la Resolución 20243040001125 de 2024 por aplicar el incremento de tarifas solamente respecto del IPC del año 2022, manteniendo el congelamiento de tarifas de peajes y la suspensión de los incrementos con base en el IPC de los años subsiguientes. // Cuarta principal: DECLARAR la nulidad de la Resolución 20243040035675 de 2024 por haber sido expedido con falta de competencia, falsa motivación, en violación de normas superiores y mediante procedimiento irregular, conforme a las causales previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. // Subsidiaria: en caso de no acceder a la pretensión principal, DECLARAR la nulidad del artículo 1° de la Resolución 20243040035675 de 2024 por aplicar el incremento parcial del 4,64% de IPC, manteniendo el congelamiento de tarifas de peajes y la suspensión de los incrementos con base en el IPC. // Quinta principal: DECLARAR la nulidad de la Resolución 20243040065055 de 2024 por haber sido expedido con falta de competencia, falsa motivación, en violación de normas superiores y mediante procedimiento irregular, conforme a las causales previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. // Subsidiaria: en caso de no acceder a la pretensión principal, DECLARAR la nulidad de los artículos 1° y 3° de la Resolución 20243040065055 de 2024 por aplicar el incremento gradual del valor pendiente de incremento de IPC”.



Radicación: 11001-03-26-000-2025-00165-00 (73.834)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito
Público y otros
Referencia: Nulidad

impactados, “sin que ello [implicara] el ejercicio de una controversia de índole contractual”; y (iii) ajustó la medida cautelar solicitada, según se desprende del escrito de subsanación.

II. CONSIDERACIONES

4. El numeral 1° del artículo 149 del CPACA¹¹ –con las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021– prevé que es competencia del Consejo de Estado conocer en única instancia los procesos relativos a 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, caso en el cual, el competente será el Tribunal Administrativo.

5. Bajo el *sub-lite* se presentó una demanda dirigida contra cinco actos administrativos, relacionados con el no incremento de las tarifas de peajes y el restablecimiento paulatino del esquema tarifario, expedidos por autoridades del orden nacional, puntualmente la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Transporte¹². El actor sostiene que los actos cuestionados fueron expedidos con falta de competencia, falsa motivación, vulnerado normas superiores y mediante procedimiento irregular, conforme a las causales previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, esta Corporación tiene competencia para asumir, en única instancia, el conocimiento del proceso.

6. El asunto corresponde al conocimiento de la Sección Tercera¹³ de esta Corporación, toda vez que la discusión gira en torno a la nulidad de una serie de actos administrativos que versan sobre asuntos contractuales, ya que con ellos se adoptaron medidas con incidencia en los esquemas tarifarios previstos en contratos de concesión¹⁴.

¹¹ “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”.

¹² Ley 489 de 1998, artículos 38 y 39.

¹³ De acuerdo con la distribución de procesos entre las secciones establecido en el Reglamento del Consejo de Estado, mediante Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019, la Sección Tercera conoce de los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros.

¹⁴ A través del Decreto 0050 de 2013 se ordenó 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) (Art. 1), y producto de dicha medida, se ordenó a ambas entidades aplicar “los mecanismos pactados en los correspondientes contratos para el reconocimiento de los ajustes de tarifas de peaje” a que hubiese lugar (Art. 2), analizar e implementar los mecanismos alternativos tendientes a reconocer los ajustes de tarifas de peaje (Art. 3), y diseñar y aplicar los mecanismos necesarios que permitan el restablecimiento de las tarifas, con el propósito de lograr su normalización (Art. 5). Por medio del Decreto 2287 de 2013, se dispuso que en el mes de enero de 2024 el Ministerio de Transporte realizaría el incremento de las tarifas de peaje conforme el IPC de la vigencia 2022 y para las concesiones que habían realizado incrementos previos a la expedición del Decreto 050 de 2023, se realizaría “el incremento del IPC, de acuerdo con la regulación contractual correspondiente”. A través de la Resolución 20243040001125 de 2024 se ordenó el incremento de las tarifas de peaje con



Radicación: 11001-03-26-000-2025-00165-00 (73.834)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito
Público y otros
Referencia: Nulidad

7. Con observancia de lo previsto en el artículo 164, numeral 1°, literal a) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁵, este medio de control puede instaurarse en cualquier tiempo.
8. En cuanto a los requisitos formales de la demanda, se evidencia que fueron subsanados y cumplen con los lineamientos previstos en los artículos 162 y 163 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁶.
9. En mérito de lo expuesto,

III. RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad instaurada por la Fundación para el Estado de Derecho, en contra de los Decretos 0050 y 2287 de 2023, expedidos por el Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Transporte, y de las Resoluciones 20243040001125 de 2024, 20243040035675 de 2024, y 20243040065055 de 2024, expedidas por el Ministerio de Transporte.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente el presente auto admisorio a la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así como a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Transporte (numeral 1° del artículo 171 del CPACA), y al Ministerio Público (numeral 2 ib.), mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones, en el cual se incluirá la copia de la demanda, su corrección y sus anexos.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma dispuesta en el artículo 199 del CPACA –modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021– a través del correo electrónico que se encuentre registrado en la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación. Se anexará a la comunicación copia de la demanda, su corrección y sus anexos.

el IPC de la vigencia de 2022 y para las concesiones que realizaron incrementos previos a la expedición del Decreto número 050 de 2023 se realizaría el incremento del IPC, en las fechas previstas de acuerdo con la regulación contractual correspondiente. A través de la Resolución 20243040035675 de 2024, se ordenó incrementar las tarifas de peaje, a partir del 1 de agosto de 2024, en un 50% del IPC del año 2023 (9,28%), equivalentes al 4,64%, y para las concesiones a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) que realizaron incrementos previos a la expedición del Decreto 050 de 2023 se realizaría el incremento del IPC, en las fechas previstas de acuerdo con la regulación contractual vigente. Por medio de la Resolución 20243040065055 de 2024, se ordenó, entre otros, el incremento a partir del 1 de enero de 2025, del valor pendiente por normalizar correspondiente al IPC registrado en el año 2023 a las tarifas de peaje, y el incremento a partir del 1 de abril de 2025 del porcentaje restante para completar el 9,28% correspondiente al IPC registrado en el año 2023.

¹⁵ “Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. *En cualquier tiempo, cuando: a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código (...)*”.

¹⁶ En virtud del contenido del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la demanda de nulidad deberá contener: (i) la designación de las partes y sus representantes; (ii) lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad; (iii) los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados; (iv) las normas violadas y el concepto de su violación; (v) la petición de las pruebas que se pretenda hacer valer; (vi) la dirección de notificación de las partes y (vii) enviar, por medio electrónico, copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas.



Radicación: 11001-03-26-000-2025-00165-00 (73.834)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito
Público y otros
Referencia: Nulidad

CUARTO: NOTIFICAR el presente auto a la parte actora, en la forma dispuesta en el artículo 201 del CPACA.

QUINTO: Por Secretaría, **CÓRRASE** traslado de la demanda por el término de treinta (30) días, según lo ordenado por los artículos 172 y 199 de la Ley 1437 de 2011 –modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021–, el cual empezará a contarse una vez se encuentre surtida la notificación personal a la que se refiere el ordinal segundo de esta providencia.

SEXTO: Por Secretaría, se dispone **INFORMAR** a la comunidad de la existencia del proceso a través del sitio web del Consejo de Estado (parágrafo transitorio del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011).

SÉPTIMO: ADVERTIR a los sujetos procesales que deberán comunicar cualquier modificación en la información de los canales de comunicación electrónica a la dirección ces3secr@consejodeestado.gov.co.

OCTAVO: Para efectos de notificación téngase en cuenta la información que se encuentra registrada en la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.



VF