

**PROYECTO DE DECRETO No. \_\_\_\_\_ DE 2023**

*"Por medio del cual se adoptan medidas para mantener vigentes las Tarifas de Peaje del año 2022 a vehículos que transiten por el territorio nacional durante el año 2023 en relación con estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías -INVIAS y de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI".*

**Exposición de Motivos**

## OBJETO

El presente Decreto adopta medidas para **mantener vigentes las Tarifas de Peaje del año 2022** a vehículos que transiten por el territorio nacional durante el año 2023 en relación con estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías -INVIAS y de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

## ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*.

En concordancia con lo anterior, los artículos 333 y 334 contemplan que *“la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. // La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. // La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial (...)”* y que se encuentra a cargo del Estado intervenir *“por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario”*.

De acuerdo con lo anterior, se encuentra a cargo del Estado, respetar la libertad de la iniciativa privada siendo base del desarrollo económico del país así como ejecutar la dirección general de la economía en la consecución del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano

A esto se añade que, el artículo 365 de la Constitución Política dispone que se encuentra a cargo del Estado mantener la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios, lo anterior en los siguientes términos: *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional // Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”*.

Ahora bien, el Congreso de Colombia mediante la Ley 105 de 1993 *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”* consagró dentro de los principios rectores, el principio fundamental de la intervención del Estado en el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

En la precitada Ley se establece en su artículo 21 que “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”.

Es así como, se establecen peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte, cuyo valor es determinado por la autoridad competente, que para el caso de los peajes corresponde al Ministerio de Transporte.

Adicionalmente, el artículo 30 de la citada Ley, determina que “(...) para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización” y que “(...) La **fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes** (...) La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable” (se resalta y subraya).

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>1</sup> se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“(...) Como lo explicó la Corte en la Sentencia T-258 de 1995 el "peaje" consiste en la tasa o retribución que el usuario de una vía pública paga por su utilización, con el fin de garantizar la existencia y el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de una infraestructura vial que haga posible y eficiente el transporte terrestre.*

***En cuanto al peaje que recaudan los contratistas concesionarios este tiene su origen en la celebración de contratos de concesión, cuyo objeto según la Ley 80 de 1993 es "la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinados al servicio o uso público" y las actividades conexas necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio, por cuenta y riesgo del contratista concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente contratante" a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden (art. 32. ordinal 4o).***

***Ahora bien, dado que el cobro del peaje constituye un derecho del contratista concesionario, derivado del contrato de concesión, la entidad pública concedente (Nación, Distrito, Departamento o Municipio), no puede exonerar su pago, a no ser que la ley lo autorice.***

*Es decir que en cualquier circunstancia la obligación del pago del peaje, la fijación de su monto y la exoneración de su pago bien sea que el Estado asuma directamente la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las obras, o que la haga a través de la celebración de contratos de concesión, es materia que corresponde regular única y exclusivamente al Legislador. Y esa potestad habrá de ejercitarse de conformidad con las reglas que emanan de la propia Constitución, como ya se ha señalado; es decir considerando que la regla general en esta materia es el deber de contribuir al sostenimiento del Estado y que solo por excepción puede el legislador prever excepciones (...). (Negrillas fuera de texto)*

Sin perjuicio de lo anterior, y de acuerdo con el boletín del Departamento Nacional de Estadísticas – DANE, publicado el 05 de enero de 2023, la variación anual del IPC fue 13,12%, es decir, 7,50 puntos porcentuales mayor que la reportada en el mismo periodo del año anterior, cuando fue de 5,62%, lo anterior implica incrementos, principalmente, en el costo de vida y el costo asociado a las cadenas

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-508/06. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

de suministro, lo que repercute en la presión inflacionaria y en la menor capacidad de obtener los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población.

De acuerdo con los antecedentes hasta ahora expuestos, se requiere la intervención del Estado en la economía para buscar su racionalización y promover la productividad y la competencia, así como el buen funcionamiento del mercado para lograr la satisfacción de las necesidades y el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes del territorio colombiano.

Es así como, con el fin de contribuir con el conjunto de medidas antiinflacionarias que viene implementando el Gobierno Nacional, se contempla para lo que resta de la vigencia fiscal de este año 2023 no se efectúe incremento alguno de Tarifas de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional en relación con estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías -INVIAS y de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

El no incremento de Tarifas de peajes eventualmente podría conllevar a la activación de alguna obligación o riesgo a cargo del INVIAS y/o de la ANI, por lo cual en el decreto se incorpora un artículo en el cual se establece que para ello, deberán aplicarse, si los hay, los mecanismos pactados en los correspondientes contratos para su reconocimiento; en todo caso, los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con las entidades referidas, existiendo o no mecanismos contractuales, deberán analizar e implementar mecanismos alternativos para garantizar los reconocimientos de las compensaciones respectivas derivadas de riesgos a cargo de las entidades contratantes, según sea el caso y conforme a la normatividad vigente y aplicable, sin perjuicio de lo cual, 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.

Adicionalmente en el evento que el esquema normativo aplicable a los contratos respectivos no permita el desembolso de recursos públicos, se podrán adelantar, con iniciativa de las autoridades aquí enunciadas en el marco de sus competencias, las actuaciones necesarias para tramitar las modificaciones o ajustes normativos que correspondan para permitir su utilización con el objeto de compensar los efectos que se generen por la aplicación de lo dispuesto en el borrador de Decreto.

Para efectos de todo lo anterior, podrá dentro de los mecanismos alternativos verificarse sobre la implementación del mecanismo de valorización de que trata el Decreto 1604 de 1966 y el artículo 30 de la Ley 105 de 1993, desarrollado en la Ley 1819 de 2016, reglamentada por el Decreto 1255 de 2022. Al respecto, los artículo 21 y 30 de la Ley 105 de 1993 señalan:

***ARTÍCULO 21.- Modificado parcialmente por el art. 1, Ley 787 de 2002. Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. 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 Presupuestos Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.***

*Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.*

*Todos los servicios que la Nación o sus Entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.*

*Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:*

(...)

e. Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valorización, en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

**PARÁGRAFO.-** La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.

**ARTÍCULO 30.-** Del contrato de concesión. La Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Para la recuperación de la inversión, la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes. (Subrayado fuera de texto).

Resulta necesario para el análisis respectivo, tener presente que el Decreto 1082 de 2015 señala en su artículo 2.2.2.1.3.1. Desembolso de recursos públicos. (Modificado por el artículo 2 del Decreto 438 del 28 de abril del 2021), lo siguiente:

*“Los desembolsos de recursos públicos a los que hace referencia la Ley 1508 de 2012, se entienden como erogaciones del Tesoro Nacional provenientes del Presupuesto General de la Nación, del Presupuesto de las entidades territoriales, entidades descentralizadas o de otros Fondos Públicos, tales como el Sistema General de Regalías o cualquier Fondo Público utilizado para la atención de riesgos y obligaciones contingentes a cargo de la entidad estatal, incluido el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales creado bajo la Ley 448 de 1998. Los recursos que el mismo proyecto genere producto de la explotación económica de la infraestructura, no se considerarán como desembolso de recursos públicos.”*

Al igual que, el Decreto 223 de 2021, define la Contribución Nacional de Valorización, en su artículo 2.241, numeral 2, de la siguiente manera:

**“2. Contribución Nacional de Valorización:** Es la contribución prevista en el artículo 239 de la Ley 1819 de 2016, definida como el gravamen al beneficio adquirido por las propiedades inmuebles, que se establece como un mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura, la cual recae sobre los bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de estos.”

Y, el mismo Decreto 223 de 2021, señala en su artículo 2.24.4, que:

*“El patrimonio del Fondo de Fuentes Alternativas de Pago para el Desarrollo de Infraestructura (FIP) podrá estar constituido, entre otras, por las siguientes fuentes de recursos:*

(...)

*2. Recursos derivados de la Contribución Nacional de Valorización una vez descontados los valores producto de los compromisos legales o contractuales adquiridos previamente”.*

Debe agregarse que, el referido Decreto 223 de 2021 indica los usos que pueden darse a los recursos existentes en el FIP, expresando en su artículo 2.24.14 lo siguiente:

*“En desarrollo de su objeto, el Fondo de Fuentes Alternativas de Pago para el Desarrollo de Infraestructura (FIP) podrá utilizar sus recursos en las siguientes operaciones autorizadas, según las condiciones y características que se fijan en su reglamento y en el contrato de fiducia mercantil:*

*(...)*

*5. Realizar transferencias y/o cesiones de derechos económicos a otros vehículos (sociedades de propósito especial, patrimonios autónomos, entre otros.) según el esquema de financiación que se vaya a implementar (incluyendo, pero sin limitarse a financiaciones bancarias y titularizaciones);*

*6. Los demás usos que permitan el cumplimiento del objeto del Fondo.*

**PARÁGRAFO.** *En desarrollo de los usos previstos en el artículo 149 de la Ley 2010 de 2019, en esta Parte y en cumplimiento de su objeto, el Fondo de Fuentes Alternativas de Pago para el Desarrollo de Infraestructura (FIP) también servirá como vehículo para la agregación de distintas fuentes de recursos para el desarrollo de proyectos de infraestructura y/o como intermediario en las operaciones de financiamiento que adelanten las entidades aportantes, entre otros, como agente de manejo.”*

Por lo anterior, los recursos de la Contribución Nacional de Valorización resultan ser fuente de recursos que a través del FIP podrían compensar los efectos de la aplicación de lo aquí dispuesto en relación con los contratos y/o cualquier fuente de obligación o riesgo a cargo del INVIAS y/o de la ANI.

## **NORMAS QUE OTORGAN LA COMPETENCIA PARA LA EXPEDICIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO**

- Constitución Política de Colombia artículo 115.
- Ley 105 de 1993 “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones” artículo 2, 21 y 30.

## **DISPOSICIONES DEROGADAS, SUBROGADAS, MODIFICADAS, ADICIONADAS O SUSTITUIDAS**

El proyecto de Decreto no modifica, deroga, subroga, adiciona o sustituye disposiciones legales y/o reglamentarias.

## **REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA QUE TENGA IMPACTO O SEA RELEVANTE PARA SU EXPEDICIÓN**

La Corte Constitucional<sup>2</sup> se ha pronunciado en los siguientes términos:

---

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-508/06. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

*“(…) Como lo explicó la Corte en la Sentencia T-258 de 1995 el “peaje” consiste en la tasa o retribución que el usuario de una vía pública paga por su utilización, con el fin de garantizar la existencia y el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de una infraestructura vial que haga posible y eficiente el transporte terrestre.*

***En cuanto al peaje que recaudan los contratistas concesionarios este tiene su origen en la celebración de contratos de concesión, cuyo objeto según la Ley 80 de 1993 es “la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinados al servicio o uso público” y las actividades conexas necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio, por cuenta y riesgo del contratista concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente contratante” a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden (art. 32. ordinal 4o).***

***Ahora bien, dado que el cobro del peaje constituye un derecho del contratista concesionario, derivado del contrato de concesión, la entidad pública concedente (Nación, Distrito, Departamento o Municipio), no puede exonerar su pago, a no ser que la ley lo autorice.***

*Es decir que en cualquier circunstancia la obligación del pago del peaje, la fijación de su monto y la exoneración de su pago bien sea que el Estado asuma directamente la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las obras, o que la haga a través de la celebración de contratos de concesión, es materia que corresponde regular única y exclusivamente al Legislador. Y esa potestad habrá de ejercitarse de conformidad con las reglas que emanan de la propia Constitución, como ya se ha señalado; es decir considerando que la regla general en esta materia es el deber de contribuir al sostenimiento del Estado y que solo por excepción puede el legislador prever excepciones (...). (Negrillas fuera de texto)*

Por lo anterior, el proyecto de decreto contempla activación de alguna obligación o riesgo a cargo del INVIAS y/o de la ANI derivado de la medida que se adopta, todo ello con el fin de contribuir con el conjunto de medidas antiinflacionarias que viene implementando el Gobierno Nacional, con ocasión de los incrementos en el costo de vida y el costo asociado a las cadenas de suministro, lo que repercute en la presión inflacionaria y en la menor capacidad de obtener los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población.

## **IMPACTO ECONÓMICO**

La expedición del Decreto podría conllevar un impacto económico que, por disposición legal, reglamentaria y/o contractual, según aplique, debe ampararse a través de los mecanismos que sean analizados, diseñados e implementados por las entidades referidas en el proyecto de Decreto que nos ocupa.

## **VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL**

En 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.

## **IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

La norma para expedir no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.