



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD
Radicación: 11001-03-24-000-2023-00244-00
Demandantes: BLANCA EUGENIA URIBE TOBÓN, LUZ MAGDALENA MOJICA RODRÍGUEZ Y BERNARDO HENAO JARAMILLO
Demandados: NACIÓN – PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y MINISTERIO DE TRANSPORTE
Tema: Decreto No. 050 de 15 de enero de 2023, «*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*».

Auto que admite la demanda¹

Los ciudadanos **Blanca Eugenia Uribe Tobón, Luz Magdalena Mojica Rodríguez y Bernardo Henao Jaramillo**, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 del CPACA, presentaron demanda en la cual elevó las siguientes pretensiones:

«[...] **1. Pretensión principal:**

Que se declare la nulidad por inconstitucionalidad del Decreto número 050 de 15 de enero de 2023, por desconocer los mandatos constitucionales previstos en los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 95.1, 189, 11, 209, 333, 334, 339, 345 y 352. Ello, por desconocer los mandatos de la Carta relativos a (i) la potestad reglamentaria, (ii) la función administrativa, el cumplimiento de los fines del Estado para garantizar que la gestión contractual sea eficiente, eficaz y oportuna; (iii) la obligatoriedad de la aplicación del debido proceso; (iv) la libertad económica y el estímulo al desarrollo empresarial; y (v) al Plan de Desarrollo y al presupuesto nacional.

2. Pretensión subsidiaria:

En el hipotético evento de no proceder la anterior pretensión, subsidiariamente se solicita que se declare la nulidad por ilegalidad del Decreto 050 de 2023 por violar el contenido de las normas constitucionales invocadas en armonía con las Leyes 105 de 1993, 489 de 1998, 80 de 1998, Decreto 423 de 2001, 1819 de 2016, 1955 de 2022 y los decretos 1082 de 2015, artículo 2.2.2.1.5.1, numeral 6, y 1609 de 2015. Lo anterior, en la medida en que quebranta (i) la potestad reglamentaria (ii) el deber de publicidad; (iii) el deber de contar con el consentimiento de los interesados; (iv) el deber de planeación y el criterio preventivo de disciplina fiscal, lo que constituye (a) Infracción a las normas en que debería fundarse; (b) falta de competencia; (c) desconocimiento del derecho de audiencia y defensa y (d) Imposibilidad de acudir a los mecanismos que señala el decreto para cancelar el gasto que crea el decreto [...].»

¹ Expediente asignado por reparto el 1 de septiembre de 2023.



Radicación: 11001-03-24-000-2023-00244-00
Demandantes: Blanca Eugenia Uribe Tobón y otros
Demandados: Presidente de la República y otros

Ahora bien, en vista de que el medio de control incoado fue el de nulidad por inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 del CPACA, el Despacho estima pertinente traer a colación el contenido de dicha norma, la cual es del siguiente tenor:

«[...] **Artículo 135. Nulidad por inconstitucionalidad.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, **que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional**, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, **por infracción directa de la Constitución.**

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los **actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.**

Parágrafo. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales [...]. (negritas fuera del texto)

Como se observa, la nulidad por inconstitucionalidad procede contra los decretos de carácter general dictados por el Gobierno nacional, siendo exigible que, al formularse como proposición jurídica encaminada a la declaratoria de su nulidad, se invoque la **infracción directa a la Constitución Política.**

En armonía con lo expuesto y en cuanto a los presupuestos procesales para la procedencia del referido medio de control, la Sala Plena de esta corporación, en providencia de 6 de junio de 2018², señaló lo siguiente:

«[...] En cuanto a los requisitos para la procedencia de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, la jurisprudencia de la Corporación ha decantado los siguientes:

En primer lugar, **que la disposición acusada sea un decreto de carácter general**, dictado por el Gobierno Nacional o por otra entidad u organismo, **en ejercicio de una expresa atribución constitucional.**

En segundo lugar, que el juicio de validez se realice mediante la confrontación directa con la Constitución Política, no respecto de la ley. Sobre el particular dice la jurisprudencia³ que tampoco procede el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad **cuando las normas constitucionales son objeto de desarrollo legal, porque en estos casos el**

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Providencia del 6 de junio de 2018. Radicación 11001-03-15-000-2008-01255-00(AI), demandante: Camilo Alfredo D'costa Rodríguez. C.P. Oswaldo Giraldo López.

³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Auto del 30 de noviembre de 2016, Radicación 11001-03-27-000-2012-00046-00.



Radicación: 11001-03-24-000-2023-00244-00
Demandantes: Blanca Eugenia Uribe Tobón y otros
Demandados: Presidente de la República y otros

análisis de la norma demandada “necesariamente involucrará el análisis de las disposiciones de rango legal...”, además de la Constitución.

En tercer lugar, que la disposición demandada no sea ni un decreto ley expedido en ejercicio de facultades extraordinarias ni un decreto legislativo, ya que estos, conforme a los numerales 5 y 7 del artículo 241 constitucional, son de competencia de la Corte Constitucional.

En cuarto lugar, se ha establecido que el acto acusado debe tratarse de un reglamento constitucional autónomo, es decir, aquel que se expide en ejercicio de atribuciones permanentes o propias que le permiten aplicar o desarrollar de manera directa la Constitución, o sea, sin subordinación a una ley específica [...].» (negritas fuera de texto)

Con fundamento en lo expuesto, y una vez efectuada la revisión del contenido del acto acusado en este proceso, es claro que no se cumplen los requisitos para que proceda el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, dado que:

(i) no se evidencia que exista una atribución expresa constitucional para reglamentar la materia de que trata este Decreto.

En efecto, se advierte que aunque la norma acusada responde a la naturaleza de acto administrativo de carácter general suscrito por el presidente de la República de Colombia y los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Transporte, lo cierto es que dicha manifestación de voluntad de la administración no fue expedida en desarrollo de una expresa atribución constitucional, sino en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

(ii) el juicio de legalidad no se puede realizar solamente confrontando el decreto acusado con disposiciones constitucionales, debido a que si bien es cierto la parte actora señala como normas violadas los artículos 1°, 2°, 4°, 6°, 29, 95.1, 189, numeral 11, 209, 333, 334, 339, 345, 346 y 352 de la Constitución Política, también lo es que menciona disposiciones de rango legal cuyo estudio se hace necesario, tales como los artículos 30 de la Ley 105 de 1993; 8° y 65 de la Ley 1437 de 2011; y 2.1.2.1.14 del Decreto No. 1081 de 2015 y 2.2.2.1.5.1 y 2.2.2.1.5.5 del Decreto No. 1082 de 2015.

(iii) el acto demandado no es un decreto ley expedido en ejercicio de facultades extraordinarias y tampoco es un decreto legislativo que amerite su remisión a la Corte Constitucional, y

(iv) no nos encontramos ante un reglamento constitucional autónomo o que hubiera sido expedido en ejercicio de atribuciones permanentes o propias derivadas directamente de la Carta Fundamental.



Radicación: 11001-03-24-000-2023-00244-00
Demandantes: Blanca Eugenia Uribe Tobón y otros
Demandados: Presidente de la República y otros

Con base en lo anterior, es claro que el juicio de validez a efectuarse en el asunto que nos ocupa no depende exclusivamente de la confrontación del acto acusado con las normas constitucionales invocadas por los accionantes, sino que ha de realizarse integrando en el análisis el contenido de las normas legales y reglamentarias relacionadas con el objeto de la controversia.

Siendo ello así, el Despacho, en uso de la facultad otorgada por el artículo 171 del CPACA⁴, considera que el medio de control adecuado para examinar las pretensiones de la demanda de la referencia no es el de nulidad por inconstitucionalidad como lo afirma la parte actora, sino el de **nulidad**, previsto en el artículo 137 del mismo código, razón por la cual la demanda será adecuada a este último medio de control.

Precisado lo anterior, y por ajustarse a lo previsto en los artículos 162 a 166 del CPACA, se admitirá la demanda que se interpreta como de **nulidad** y que fuera presentada, en nombre propio, por los ciudadanos **Blanca Eugenia Uribe Tobón, Luz Magdalena Mojica Rodríguez y Bernardo Henao Jaramillo**, en contra del **Decreto No. 050 de 15 de enero de 2023**. «*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*», expedido por el Gobierno Nacional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

R E S U E L V E:

PRIMERO: ADECUAR la demanda de nulidad por inconstitucionalidad de la referencia **al medio de control de nulidad**, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Por Secretaría, **EFFECTUAR** las correspondientes anotaciones en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial – SAMAI, en relación con el cambio del medio de control del proceso.

TERCERO: ADMITIR la demanda de **nulidad** presentada, en nombre propio, por los ciudadanos **Blanca Eugenia Uribe Tobón, Luz Magdalena Mojica Rodríguez y Bernardo Henao Jaramillo**, en contra del **Decreto No. 050 de 15 de enero de 2023**, expedido por el Gobierno Nacional.

En consecuencia, se dispone:

⁴ **Artículo 171. Admisión de la demanda.** El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada (...),



Radicación: 11001-03-24-000-2023-00244-00
Demandantes: Blanca Eugenia Uribe Tobón y otros
Demandados: Presidente de la República y otros

- a) **NOTIFÍQUESE** la presente providencia **por estado** y **electrónicamente** a **las partes** en la forma indicada en los artículos 201 del CPACA y 148 del CGP.
- b) **NOTIFÍQUESE** personalmente al **presidente de la República** o a quien este haya delegado la facultad para recibir notificación, así como al **Ministro de Hacienda y Crédito Público** y al **Ministro de Transporte**, en la forma prevista en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
- c) **NOTIFÍQUESE** personalmente al **Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado**, conforme lo dispone el artículo 199 del CPACA modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
- d) **COMUNÍQUESE** al **director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** la existencia del presente proceso y remítase copia electrónica de esta providencia, en conjunto con la demanda y sus anexos, conforme lo dispone el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
- e) **REMÍTASE** copia de la demanda y sus anexos, así como del presente auto admisorio, a través de **correo electrónico** a las entidades demandadas y al Ministerio Público.
- f) De conformidad con el artículo 172 del CPACA, córrase traslado de la demanda por el término de treinta (30) días para que las partes demandadas, el Ministerio Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los demás intervinientes, puedan proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y, si es del caso, presentar demanda de reconvenición. El plazo correrá de conformidad con lo previsto en el artículo 199 y 200 del CPACA, modificado por los artículos 48 y 49 de la Ley 2080 de 2021.
- g) Dentro de dicho término, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 175 del CPACA, **exhórtese** a las entidades demandadas para que alleguen los **antecedentes administrativos** correspondientes al acto administrativo acusado.
- h) **INFÓRMESE** a la comunidad de la existencia del proceso de la referencia, por medio de **publicación en la página web del Consejo de Estado**, por considerar que este asunto puede ser de especial interés, conforme lo dispuesto en el artículo 171, numeral 5, del CPACA.
- i) **TÉNGASE** como parte demandante a los ciudadanos **Blanca Eugenia Uribe Tobón, Luz Magdalena Mojica Rodríguez y Bernardo Henao Jaramillo**.



Radicación: 11001-03-24-000-2023-00244-00
Demandantes: Blanca Eugenia Uribe Tobón y otros
Demandados: Presidente de la República y otros

- j) **TÉNGASE** como parte demandada a la **Nación – Presidente de la República**
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Ministerio de Transporte.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado (E)

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Consejera Ponente en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. P (21) (10)