



Entidad originadora:	<i>Ministerio de Transporte</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>11/12/2023</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<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>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

El Decreto 0050 de 2023 ordenó el no incremento de las tarifas de peaje las estaciones a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI a partir de su vigencia (15 de enero de 2023). Esta decisión hizo parte del paquete de medidas antiinflacionarias que fueron implementadas por el Gobierno Nacional, con el objetivo de buscar la racionalización de la economía y promover la productividad y la competencia.

Para aplicar la medida, los artículos 2 y 3 del Decreto referido ordenan al INVÍAS y a la ANI, adoptar los mecanismos contractuales y/u otros alterativos para el reconocimiento de los ajustes que se derivarán de la medida.

Por mandato de la Ley 105 de 1993, el recaudo de peajes tiene como objetivo la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, así como garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo. De esta manera, el cobro de tasas, tarifas o peajes por el uso de la infraestructura constituye uno de los principales mecanismos de ingreso que permiten a la Nación atender las múltiples necesidades de desarrollo de infraestructura de transporte en el país.

Por otra parte, los proyectos administrados por la ANI están estructurados bajo la tipología contractual de Concesión en el marco de la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios como régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas implementada para los proyectos de 4G y 5G. Dicha normativa define en su Artículo 1° el mecanismo de Asociación Público Privada (APP) como: *“un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona 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, relacionado con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.”*

Para la transferencia de riesgos, el párrafo segundo del artículo 4° consagra como principio general que *“[e]stos instrumentos deberán contar con una eficiente asignación de riesgos, atribuyendo cada uno de ellos a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos, buscando mitigar el impacto que la ocurrencia de los mismos pueda generar sobre la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio.”*

En el mismo sentido, el Gobierno Nacional ha emitido diversos documentos CONPES que desarrollan este principio. En el documento CONPES 3760 de 2013 se expresa que *“para conseguir el desarrollo apropiado del programa, los riesgos deberán ser asignados contractualmente a quien esté en mejor capacidad de administrarlos, y a quien esté en mayor capacidad de gestionar los diferentes mecanismos de mitigación. Este manejo eficiente de riesgos contractuales se traduce en la minimización de los costos de mitigación, seguimiento y control de los mismos. En particular, en aquellos riesgos retenidos por la Nación y que sean susceptibles de constituirse como obligaciones contingentes.*



De acuerdo con los lineamientos de los documentos CONPES, uno de los riesgos identificados y asignados a la entidad estatal dentro de la minuta de contrato de concesión de 4G, es la modificación de la estructura tarifaria acordada dentro de los respectivos contratos, el cual de conformidad con lo previsto en los Contratos de Concesión es un riesgo asignado a la ANI. Así en los contratos de 4G, la Sección 3.4(i) establece:

3.4 Peajes, Derecho de Recaudo e Ingresos por Explotación Comercial

(...)

(i) Si el Ministerio de Transporte o la entidad que resulte competente para fijar las tarifas de Peaje decide i) modificar dichas tarifas, ii) crear exenciones o tarifas especiales para ciertos usuarios, o iii) de cualquier otra forma afectar la estructura tarifaria que se desprende de la Resolución de Peaje vigente a la fecha de la suscripción del Contrato, según corresponda, se aplicarán las siguientes reglas:

- (i) Para cada trimestre de ejecución del Contrato se deberá calcular, entre el Interventor, el Supervisor y el Concesionario, la diferencia entre el Recaudo de Peaje que se hubiese producido de haberse aplicado la estructura tarifaria (debidamente indexada) prevista en la Resolución de Peaje y el Recaudo de Peaje correspondiente a las modificaciones adoptadas por el Ministerio de Transporte, de lo cual se dejará constancia en el Acta de Cálculo de la Compensación por Riesgo suscrita dentro de los cinco (5) Días siguientes a la terminación de dicho trimestre. En caso de existir diferencias entre las Partes en este cálculo, éstas acudirán al Amigable Compondedor para que resuelva la controversia.

De los proyectos de iniciativa pública a cargo de la Agencia, se identificaron veinticinco (25) que requieren compensación por la expedición del decreto, mientras que de los proyectos de iniciativa privada se identificaron nueve (9). En los proyectos de Iniciativa Pública, los mecanismos establecidos comprenden el uso del Fondo de Contingencias, además de recursos disponibles en las subcuentas de excedentes ANI. En los proyectos de Iniciativa Privada no es posible utilizar el Fondo de Contingencias, por lo que los mecanismos contractuales son los recursos disponibles en la subcuenta excedentes ANI o en subcuentas establecidas contractualmente para el pago de contingencias, además de mecanismos no líquidos como la ampliación de plazo en los Contratos de Concesión y el incremento de tarifas.

Así entonces, siendo el Fondo de Contingencias la fuente primaria para compensar el riesgo tarifario en los proyectos de iniciativa pública, a raíz de la expedición del Decreto 0050 de 2023, se hace necesaria una actualización prioritaria de los planes de aportes de los proyectos afectados que dentro de sus fuentes de compensación pueden utilizar el mencionado Fondo, para lo cual es esencial incluir en el presente proyecto de decreto, la viabilidad de actualizar de manera parcial los planes de aportes, con el fin de agilizar el trámite para que todos los proyectos que requieren recursos para la compensación del riesgo, puedan contar con ellos durante la vigencia 2023.

Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 5 del Decreto 0050 de 2023 determina que *“El Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Agencia Nacional de Infraestructura, deberán diseñar y aplicar los mecanismos necesarios que permitan el restablecimiento de la tarifa a más tardar el 31 de diciembre del año 2024, con el propósito de normalizar el esquema tarifario estimado para ese momento.”*

Por lo tanto, las medidas propuestas en el presente proyecto de decreto para el restablecimiento de la tarifa es el incremento tarifario gradual, lo que permitirá ajustar los valores en el plazo ordenado en el reglamento.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO



El Decreto:

- a. Ordenar al Ministerio de Transporte el incremento progresivo de las tarifas de peaje por IPC (2022-2023) 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.
- b. Permite la actualización parcial de los planes de aportes al Fondo de Contingencias Contractuales de las Entidades Estatales para el pago de las obligaciones contingentes que se generen en los Contratos de Concesión a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia establece que corresponde al Presidente de la República “*ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*”.

Asimismo, el artículo 334 de la Constitución Política determina que “[l]a dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, 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”.

Por su parte, el artículo 365 de la Constitución Política determina que “[l]os servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado” y, por tanto, es deber de este “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.

A nivel legal, el literal b) del artículo 2º de la Ley 105 de 1993 establece que corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas. Además, el artículo 21 de la misma ley habilita a la Nación establecer tasas, tarifas y peajes en los siguientes términos:

“ARTICULO 21. Modificado por la Ley 787 de 2002, artículo 1º. 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 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.

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. (...)



De acuerdo con lo anterior, es la Nación, en ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, la competente para regular las tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte carretero a nivel nacional.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas señaladas en el numeral anterior, las cuales son reglamentadas mediante este proyecto de Decreto, se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga el artículo 1 del Decreto 0050 de 2023.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No existe referencias al respecto

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición del Decreto 0050 de 2023, tuvo impacto económico, el cual de acuerdo con lo dispuesto en la normativa se debió amparar en los mecanismos correspondientes, así, para el momento de su expedición, se consideró en la Memoria Justificativa lo siguiente:

“(…) se tiene que la suspensión de los incrementos en los esquemas tarifarios de las estaciones de peaje a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura por concepto de IPC y acuerdos contractuales tienen un valor estimado de \$701 mil millones. Ahora bien, en relación con los incrementos previstos para las treinta (30) estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías, en cumplimiento de lo previsto en la Resolución No. 000228 del 1º de febrero de 2013 emitida por el Ministerio de Transporte, la cual determina que las tarifas de peaje en las estaciones a cargo del INVÍAS serán incrementadas a partir del 16 de enero de cada año en el índice del IPC que sea decretado por el DANE para el año inmediatamente anterior, tenemos que el no incremento de dichas tarifas durante la vigencia 2023, genera una menor valor de ingresos estimados para la Entidad en cuantía de \$63.316.417.183,00, incluyendo el valor de la compensación por riesgo a cargo del público que debe ser asumida por el Instituto y que alcanza una suma de \$14.412.130.209.00”.

En lo que respecta a la viabilidad presupuestal, se indicó que *“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, en aquellos proyectos que correspondan a iniciativas públicas*

De conformidad con lo anterior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 2299 del 10 de julio de 2023 *“Por la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2023”*, fue aprobada para la ANI una adición presupuestal para el año 2023, por un valor de 500 mil millones de pesos, recursos que tienen como objeto ser utilizados para cubrir el menor



ingreso de cada estación de peaje a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura, a partir de la necesidad producto del Decreto 0050 de 2023, conforme se vaya conociendo el recaudo efectivo.

Esta adición presupuestal, al hacer parte del rubro de servicio de la deuda, solo puede ser utilizada mediante la transferencia de recursos a las subcuentas del Fondo de Contingencias, de los planes de aportes a los cuales se les haya aprobado su modificación. Siendo así, y considerando que los recursos fueron aprobados para la vigencia 2023, se requiere poder viabilizar la modificación parcial de los planes de aportes, que permita el uso completo de los recursos aprobados presupuestalmente, con el fin dispuesto al momento de la solicitud y en aplicación al principio de anualidad presupuestal.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La expedición del Decreto implica impacto presupuestal directo.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El Decreto no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

No existen estudios técnicos que sustenten el presente proyecto de Decreto.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	X
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	X

Aprobó:



WILLIAM FERNANDO CAMARGO TRIANA

Ministro de Transporte

CAROLINA BARBANTI MANSILLA

Presidente Agencia Nacional de Infraestructura (E)

FLAVIO MAURICIO MARIÑO MOLINA

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Transporte

OLGA ISABEL BUELVAS DICKSON

Vicepresidente Jurídica

Agencia Nacional de Infraestructura