



MINISTERIO DE TRANSPORTE

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

RESOLUCIÓN No. **20267020013965**

20267020013965

Fecha: **06-10-2026**

“Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por Odinsa Vías S.A.S. contra la Resolución No. 20267020005975 del 25 de mayo de 2026, que declaró el rechazo de la propuesta de Asociación Público-Privada de iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos denominada “IP Conexión Centro”, y se adoptan otras decisiones”

EL VICEPRESIDENTE DE ESTRUCTURACIÓN (E) DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, y en ejercicio de su competencia y facultades legales, en especial las contenidas en el Decreto 4165 del 3 de noviembre de 2011, modificado por el Decreto 746 del 13 de mayo de 2022, en el artículo segundo de la Resolución No. 20221000007275 de 2022 y en los artículos 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, y

CONSIDERANDO:

I. COMPETENCIA

- 1.1. Que el régimen jurídico aplicable a la iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos denominada “IP Conexión Centro” es el previsto en la Ley 1508 de 2012, aplicable a los contratos en los cuales las entidades estatales encargan a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.
- 1.2. Que el artículo 14 de la Ley 1508 de 2012 establece que los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes.
- 1.3. Que, como consecuencia del cambio de naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Concesiones – INCO, el Decreto 4165 de 2011 estableció que la Agencia Nacional de Infraestructura tiene por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público-Privada (APP) para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos.
- 1.4. Que mediante el Decreto 746 del 13 de mayo de 2022 se modificó la estructura de la Agencia Nacional de Infraestructura y se determinaron las funciones de sus dependencias.





Documento firmado digitalmente



- 1.5. Que, de acuerdo con el artículo segundo de la Resolución No. 20221000007275 de 2022, vigente para la fecha de inicio de la actuación, el Vicepresidente de Estructuración tiene, entre otras, la función de expedir y adelantar todos los actos requeridos para la aprobación de la estructuración de los proyectos a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura.
- 1.6. Que mediante la Resolución No. 1145 del 19 de agosto de 2026 fue encargado Rafael Francisco Gómez Jiménez como Vicepresidente de Estructuración (E) de la Agencia Nacional de Infraestructura.
- 1.7. Que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 74 y el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, "CPACA"), el recurso de reposición se interpone y se resuelve ante quien expidió la decisión, para que la aclare, modifique, adicione o revoque. En consecuencia, corresponde al Vicepresidente de Estructuración (E) resolver el recurso interpuesto contra la Resolución No. 20267020005975 del 25 de mayo de 2026.

II. ANTECEDENTES

- 2.1. Que el 25 de mayo de 2026 el Vicepresidente de Estructuración (E) expidió la Resolución No. 20267020005975 (en adelante, la "Resolución recurrida"), *"Por medio de la cual se declara el rechazo de la propuesta de Asociación Público-Privada de Iniciativa Privada sin desembolso de recursos públicos denominada "IP Conexión Centro" presentada por Odinsa Vías S.A.S."*.
- 2.2. Que la Agencia Nacional de Infraestructura (en adelante, la "ANI" o la "Agencia"), mediante el Oficio No. 20261010194121 del 25 de mayo de 2026, envió citación¹ al representante legal de Odinsa Vías S.A.S. para la notificación personal de la Resolución recurrida. Ante su no comparecencia, y de conformidad con el artículo 69 del CPACA², se surtió la notificación por aviso mediante el Oficio No. 20261010084189 del 4 de junio de 2026³, de manera que la notificación quedó surtida el 5 de junio de 2026. A partir del día hábil siguiente empezó a correr el término de diez (10) días hábiles para interponer el recurso de reposición, el cual venció el 23 de junio de 2026.
- 2.3. Que Odinsa Vías S.A.S. (en adelante, el "Originador" o el "Recurrente"), a través de su apoderado especial, mediante los radicados Nos. 20264090795562 del 22 de junio de 2026 y 20264090799512 del 23 de junio de 2026, presentó: (i) recurso de reposición contra la Resolución recurrida; (ii) recusación contra el Vicepresidente Jurídico de la ANI; y (iii) solicitud de corrección de irregularidades en la actuación administrativa.
- 2.4. Que, de conformidad con el inciso cuarto del artículo 12 del CPACA, con ocasión de la recusación presentada contra el Vicepresidente Jurídico de la ANI, el término para resolver el recurso de reposición se suspendió hasta tanto se decidiera dicha recusación.
- 2.5. Que el 6 de julio de 2026 el Presidente de la ANI expidió la Resolución No. 20261000008335, *"Por medio de la cual se resuelve una recusación"*, en cuyo artículo primero dispuso:

"Declarar no fundada la recusación formulada por el doctor Daniel Posse Velásquez, actuando en calidad de apoderado judicial de ODINSA VÍAS S.A.S., contra el doctor Ariel Lozano Gaitán, Vicepresidente Jurídico de la Agencia Nacional de

¹ Oficio recibido por Odinsa Vías S.A.S. el 27 de mayo de 2026, conforme al Acta de Envío y Entrega con Guía No. 9190464802 expedida por la empresa Servientrega.

² "Artículo 69. Notificación por aviso. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino. (...)".

³ Aviso recibido por Odinsa Vías S.A.S. el 5 de junio de 2026, conforme al radicado de Odinsa R-OD2026-000558.

Infraestructura, dentro del trámite del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 20267020005975 del 25 de mayo de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución”.

- 2.6. Que el artículo segundo de la citada resolución ordenó comunicarla al doctor Daniel Posse Velásquez, en su calidad de apoderado de Odinsa Vías S.A.S., verificado el aplicativo de gestión documental Orfeo, se constató que la comunicación se surtió el 8 de julio de 2026⁴.
- 2.7. Que, resuelta la recusación y comunicada la decisión el 8 de julio de 2026, cesó la circunstancia que había dado lugar a la suspensión de la actuación administrativa, la cual se reanudó el 9 de julio de 2026, fecha desde la cual se reanudó igualmente el cómputo del término previsto en el inciso primero del artículo 86 del CPACA.
- 2.8. Que, frente a la solicitud señalada en el numeral (iii) del antecedente 2.3, la Vicepresidencia de Estructuración, mediante el Auto No. 20267020002376 del 10 de agosto de 2026⁵, resolvió *“NO ACCEDER a la solicitud de corrección de irregularidades dentro de la actuación administrativa del trámite de la iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos denominada “IP Conexión Centro”, formulada por el apoderado especial de ODINSA VÍAS S.A.S., por las razones expuestas en la parte considerativa del presente Auto”*.
- 2.9. Que adicionalmente en la reposición el Recurrente solicitó el decreto y la práctica de pruebas documentales, testimoniales y por informe. La Vicepresidencia de Estructuración, mediante el memorando No. 20262000156513 del 4 de agosto de 2026, remitió a la Vicepresidencia Jurídica el análisis técnico que, en el marco de sus competencias, le correspondía sobre dichas pruebas.
- 2.10. Que mediante el Auto No. 20267020002506 del 7 de septiembre de 2026⁶, la Vicepresidencia de Estructuración: (i) reconoció personería al abogado Daniel Posse Velásquez como apoderado especial de Odinsa Vías S.A.S.; (ii) abrió un periodo probatorio de quince (15) días hábiles, contados a partir de la comunicación del auto; (iii) negó el decreto de unas pruebas y decretó otras; y (iv) decretó de oficio la solicitud de información al Ministerio de Transporte, *“como cabeza del sector transporte, con el fin de establecer los lineamientos sectoriales y orientaciones de la política pública del nuevo gobierno en materia de concesiones y proyectos de APP de infraestructura de transporte y, de manera específica, sobre lo pertinente para el corredor Armenia – Pereira – Manizales y Calarcá – La Paila”*.
- 2.11. Que en cumplimiento de lo anterior, mediante el oficio con radicado ANI No. 20262000344201 del 8 de septiembre de 2026, la Agencia solicitó al Ministerio de Transporte la información decretada como prueba de oficio.
- 2.12. Que el Ministerio de Transporte, a través del Viceministerio de Infraestructura, dio respuesta a la solicitud anterior mediante el oficio con radicado MT No. 20265001393731 del 23 de septiembre de 2026, con radicado ANI N°20264091252592 de fecha 24 de septiembre de 2026, al cual anexó la respuesta del INVÍAS con radicado No. 2026S-VBOG-071090 del 23 de septiembre de 2026, *“Respuesta y actualización de información institucional sobre el corredor vial Armenia - Pereira - Manizales y Calarcá - La Paila”*. El contenido de estos documentos se analiza en el capítulo VII del presente acto.
- 2.13. Que el periodo probatorio abierto mediante el Auto No. 20267020002506 fue prorrogado mediante Auto N° 20267020002616 de fecha 25 de septiembre de 2026 *“Por medio del cual se prorroga el periodo probatorio, se incorpora una prueba decretada de oficio y se*

⁴ Comunicación electrónica recibida por el apoderado especial de Odinsa Vías S.A.S. el 8 de julio de 2026, según consta en la certificación electrónica No. 291294 expedida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A.S.

⁵ Comunicación electrónica recibida por el apoderado especial de Odinsa Vías S.A.S. el 11 de agosto de 2026, según consta en la certificación electrónica No. 300048 expedida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A.S.

⁶ Comunicación electrónica recibida por el apoderado especial de Odinsa Vías S.A.S. el 8 de septiembre de 2026, según consta en la certificación electrónica No. 306273, 306274, 306275, 306276 y 306277 expedida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A.S.



Documento firmado digitalmente





Documento firmado digitalmente



corre traslado de la misma, dentro del trámite del recurso de reposición interpuesto por ODINSA VÍAS S.A.S. contra la Resolución No. 20267020005975 del 25 de mayo de 2026⁷.

- 2.14. Que de conformidad con el numeral anterior, y vencido el término de traslado dado a ODINSA VÍAS S.A.S., esta Agencia no recibió ningún pronunciamiento. De acuerdo con lo anterior, el periodo probatorio venció el 5 de octubre de 2026, sin que a esa fecha se hubieran allegado otros elementos de prueba.

III. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

- 3.1. Que, mediante el recurso interpuesto, el apoderado especial de ODINSA VÍAS S.A.S. formuló las siguientes pretensiones:

“1. REVOCAR en su integridad la Resolución No. 20267020005975 del 25 de mayo de 2026, expedida por el Vicepresidente de Estructuración (E) de la Agencia Nacional de Infraestructura, “Por medio de la cual se declara el rechazo de la propuesta de Asociación Público-Privada de Iniciativa Privada sin desembolso de recursos públicos denominada ‘IP Conexión Centro’ presentada por Odinsa Vías S.A.S.”

2. ORDENAR la continuación del trámite de evaluación de la iniciativa privada «IP Conexión Centro» en la etapa de factibilidad, con valoración integral de los estudios de factibilidad presentados, las modificaciones y ajustes comunicados por el Originador en noviembre y diciembre de 2025, los productos del contrato de consultoría No. VE-174-2024, y la recomendación técnica de la UPIT, a efectos de emitir un pronunciamiento de fondo debidamente motivado y soportado en instrumentos formales de política pública.

3. ORDENAR que, antes de adoptar una nueva decisión de fondo, la ANI socialice los escenarios alternativos presentados por el Originador en noviembre y diciembre de 2025 con las autoridades, comunidades y grupos de interés del área de influencia, reciba y valore las observaciones correspondientes, y permita al Originador pronunciarse sobre los reparos técnicos, sociales, tarifarios o financieros que la Entidad estime pertinentes.

4. ORDENAR que, previo a cualquier decisión de fondo, la ANI valore expresamente la recomendación técnica de la UPIT contenida en el informe «Concesiones carreteras revertidas, próximas a revertir y corredores estratégicos» y en el oficio UPIT del 30 de diciembre de 2024.

5. En subsidio de las anteriores, DEJAR SIN EFECTOS la decisión de rechazo y RETROTRAER la actuación administrativa al momento previo a la decisión de fondo, para que la ANI realice una comparación metodológica robusta entre la alternativa APP (IP Conexión Centro) y cualquier alternativa pública que pretenda invocarse como preferible, incluyendo: (a) Alcance e intervenciones de cada alternativa; (b) Costos estimados de inversión y operación; (c) Fuentes de financiación identificadas y verificadas; (d) Cronograma de implementación; (e) Niveles de servicio; (f) Riesgos retenidos por el Estado versus transferidos; (g) Ingresos por peajes y estructura tarifaria; (h) Sostenibilidad fiscal; (i) Impacto social y tarifario; y (j) Análisis de Valor por Dinero conforme a la Metodología CPP del DNP”.

- 3.2. Que, como sustento de sus pretensiones, el Recurrente formuló seis (6) cargos, a saber: (A) falsa motivación por inexistencia de una política pública formal que fundamentara la decisión; (B) vulneración de los principios de buena fe, planeación, eficiencia y economía; (C) insuficiencia de la socialización y participación frente a los escenarios alternativos presentados con posterioridad a las audiencias públicas de diciembre de 2023, e indebida valoración del componente social y territorial; (D) falsa motivación por ausencia de un análisis técnico y de una comparación metodológica entre la alternativa

⁷ Comunicación electrónica recibida por el apoderado especial de Odinsa Vías S.A.S. el 28 de septiembre de 2026, según consta en la certificación electrónica No. 311555, 311556, 311557, 311558 y 311559 expedida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A.S.



Documento firmado digitalmente



APP y la alternativa de obra pública; (E) falta de motivación por inexistencia, insuficiencia y contradicción de los supuestos fácticos del rechazo, en relación con el informe final de evaluación; y (F) omisión de valorar los ajustes presentados por el Originador y la naturaleza dinámica de la etapa de factibilidad. Cada cargo se sintetiza y analiza en el capítulo VI.

IV. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DEL RECURSO

- 4.1. Que el recurso de reposición es el medio de impugnación mediante el cual el interesado controvierte una decisión de la administración ante la misma autoridad que la expidió, para que esta, previo análisis de los argumentos y de las pruebas, la aclare, modifique, adicione o revoque. Su finalidad es permitir a la administración revisar su propia decisión antes de que adquiera firmeza.
- 4.2. Que la procedencia, la oportunidad, los requisitos y la decisión del recurso de reposición se encuentran regulados en el Capítulo VI del Título III de la Parte Primera del CPACA, en particular en las siguientes disposiciones:

“Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. (...)”.

“Artículo 76. Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. (...) Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión (...)”.

“Artículo 77. Requisitos. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos: 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido. 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad. 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer. 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. (...)”.

“Artículo 79. Trámite de los recursos y pruebas. (...) Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. (...)”.

“Artículo 80. Decisión de los recursos. Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso. La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso”.

- 4.3. Que, en materia probatoria, el artículo 40 del CPACA dispone que durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado, y que este contará con la oportunidad de controvertirlas antes de que se dicte la decisión de fondo.
- 4.4. Que, conforme al numeral 2 del artículo 87 del CPACA, los actos administrativos quedan en firme desde el día siguiente a la publicación, comunicación y/o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
- 4.5. Que, en consecuencia, es deber de la administración decidir en derecho el recurso interpuesto oportunamente, resolviendo de manera motivada todas las peticiones planteadas y las que surjan con motivo de él, con fundamento en la totalidad de los elementos de juicio que obren en el expediente, incluidas las pruebas decretadas y practicadas en su trámite.



Documento firmado digitalmente



V. PROCEDENCIA DEL RECURSO

5.1. Que, verificados los requisitos establecidos en el artículo 77 del CPACA frente a la documentación que obra en el expediente, se concluye lo siguiente:

- a) **Presentación y destinatario.** El recurso se interpuso por escrito y se dirigió al Vicepresidente de Estructuración de la ANI, funcionario que expidió la Resolución recurrida.
- b) **Oportunidad.** La Resolución recurrida quedó notificada por aviso el 5 de junio de 2026. El término de diez (10) días hábiles corrió a partir del día hábil siguiente, es decir el 9 de junio, y venció el 23 de junio de 2026. El recurso se radicó el 22 de junio de 2026 y fue complementado con el radicado del 23 de junio de 2026, esto es, dentro del término legal.
- c) **Legitimación.** El recurso fue interpuesto por el abogado Daniel Posse Velásquez, apoderado especial del Originador, quien acreditó su calidad mediante el poder aportado y a quien se le reconoció personería mediante el Auto No. 20267020002506 del 7 de septiembre de 2026.
- d) **Sustentación.** El Recurrente expuso de manera concreta los motivos de inconformidad frente a la Resolución recurrida, organizados en seis (6) cargos.
- e) **Pruebas.** El Recurrente solicitó las pruebas que pretendía hacer valer, sobre las cuales se decidió mediante el Auto No. 20267020002506 del 7 de septiembre de 2026.
- f) **Dirección.** El Recurrente indicó su dirección física y sus direcciones electrónicas para efectos de notificación.

5.2. Que, al encontrarse cumplidos los requisitos legales de procedencia, se procede al análisis de fondo de los motivos de inconformidad del Recurrente.

VI. CONSIDERACIONES DE LA AGENCIA FRENTE A LAS PRUEBAS DECRETADAS Y A LOS CARGOS DEL RECURSO

6.1. Cuestión previa: alcance del análisis

La decisión del presente recurso exige distinguir dos cuestiones que, aunque relacionadas, obedecen a parámetros jurídicos diferentes.

La primera consiste en determinar si la Resolución recurrida incurrió en los vicios que le atribuye el Recurrente —falsa motivación, insuficiencia o falta de motivación, desconocimiento de principios de la función administrativa e infracción del procedimiento—. Este examen se efectúa con referencia a las circunstancias de hecho y de derecho existentes al momento de la expedición del acto, pues, como lo ha precisado el Consejo de Estado, *“el juzgamiento de la legalidad de un acto administrativo debe hacerse con relación a las circunstancias vigentes al momento de su expedición”*⁸. Esta primera cuestión se desarrolla en el presente capítulo.

La segunda consiste en establecer si, con base en las pruebas practicadas en el trámite del recurso —en particular, la prueba decretada de oficio—, la decisión de rechazo continúa estando conforme con los intereses y políticas públicas que exige el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012. Este análisis no se refiere a la validez del acto al momento de su expedición, sino a su conformidad actual con el interés público, y se desarrolla en el capítulo VII, con fundamento en el numeral 1 del artículo 74 y en el artículo 80 del CPACA.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de agosto de 2000, expediente 5722, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero.



La Corte Constitucional ha diferenciado con claridad los vicios que afectan la validez de un acto desde su origen, así como las circunstancias posteriores que inciden en él, sin comprometer su legalidad, como ocurre cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho⁹. Esa distinción orienta la estructura de la presente decisión.

6.2. Valoración de las pruebas decretadas e incorporadas al expediente

Mediante el Auto No. 20267020002506 del 7 de septiembre de 2026 se decretaron treinta (30) pruebas documentales solicitadas por el Recurrente y una prueba de oficio, y se negaron las demás pruebas documentales, testimoniales y las pruebas por informe, por no reunir los requisitos de conducencia, pertinencia y utilidad. Las pruebas decretadas se valoran en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica (artículo 176 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 40 del CPACA), así:

- a) **Documentos del trámite de la iniciativa que ya obraban en el expediente** (numerales 1 a 20, 25, 28 y 29 de la tabla del auto). Estos documentos acreditan la trazabilidad de la actuación, que no es objeto de controversia. Para lo que interesa al recurso, demuestran lo siguiente: (i) que la comunicación de prefactibilidad del 24 de septiembre de 2021 manifestó el interés de la Agencia, advirtiendo expresamente que ello no implicaba reconocimiento de derechos, aprobación de la iniciativa ni obligación alguna para la Agencia (cargos primero y segundo); (ii) que la convocatoria y las audiencias públicas de diciembre de 2023 se cumplieron, complementadas con talleres y con la consulta previa protocolizada (cargo tercero); (iii) que el evaluador entregó los productos técnicos, jurídicos, financieros y de riesgos, y que la respuesta del 17 de junio de 2026 se refirió al estado del informe final como producto contractual (cargo quinto); (iv) que el Originador radicó los escenarios alternativos de noviembre y diciembre de 2025 y solicitó su socialización (cargos tercero y sexto); y (v) que las comunicaciones del INVÍAS del 14 de mayo de 2026, del Viceministerio de Infraestructura del 22 de mayo de 2026 y el memorando de la Vicepresidencia de Estructuración del 20 de mayo de 2026 existían y tenían el contenido que les atribuyó la Resolución recurrida (cargo primero). La comunicación de la Procuraduría General de la Nación del 26 de mayo de 2026 evidencia que con posterioridad a la expedición de la resolución de rechazo de la iniciativa privada bajo análisis, se allegó la apertura de una vigilancia preventiva y una exhortación a las entidades, pero no una orden que limitara la competencia de la Agencia.
- b) **Instrumentos de planeación y política incorporados por el auto** (numerales 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 30): el Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026, los documentos CONPES 3760 de 2013, 3846 de 2015 y 4060 de 2021, el Plan Estratégico Institucional y el Plan de Acción 2026 de la ANI, el documento de la UPIT con su oficio de remisión y la Metodología del Comparador Público-Privado del DNP. Estos documentos acreditan que el esquema de APP se encuentra vigente como mecanismo de desarrollo de infraestructura, que el tramo Calarcá – La Paila figura en el Plan Plurianual de Inversiones, que el corredor ha sido reconocido históricamente como estratégico y que la UPIT recomendó su atención mediante APP. No acreditan, sin embargo, que la orientación sectorial específica expresada en mayo de 2026 para la atención del corredor después de la reversión fuera inexistente, ni que la ley condicione el rechazo de una iniciativa privada a la aplicación del Comparador Público-Privado. Por ello, carecen de aptitud para demostrar los vicios alegados en los cargos primero y cuarto. Su relevancia es otra: el Ministerio de Transporte los invoca en su oficio del 23 de septiembre de 2026 con radicado ANI N°20264091252592 de fecha 24 de septiembre de 2026, como

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara, en la que se distingue la nulidad del acto administrativo —por vicios presentes al momento de su expedición— del decaimiento o pérdida de fuerza ejecutoria, que se produce por la desaparición posterior de sus fundamentos.



Documento firmado digitalmente



soporte de la política sectorial vigente, de modo que corroboran la actualización de esa política que se analiza en el capítulo VII.

- c) **Prueba decretada de oficio:** el oficio del Ministerio de Transporte con radicado MT No. 20265001393731 del 23 de septiembre de 2026, y con radicado ANI N°20264091252592 de fecha 24 de septiembre de 2026 y sus anexos, entre ellos la comunicación del INVÍAS con radicado No. 2026S-VBOG-071090 de la misma fecha. Es la prueba de mayor relevancia para la decisión. Es conducente, porque proviene de la autoridad a la que el Decreto 087 de 2011 atribuye la formulación de la política de infraestructura mediante concesiones y otras modalidades de participación privada. Es pertinente, porque se refiere de manera específica a la política aplicable al corredor objeto de la iniciativa. Y es útil, porque aporta hechos nuevos, posteriores al 7 de agosto de 2026, que no constaban en el expediente. Esta prueba no desvirtúa la legalidad de la Resolución recurrida, pues el propio Ministerio reconoce que la comunicación del 22 de mayo de 2026 respondió a las condiciones existentes al momento de su expedición. Sí acredita, en cambio, que la orientación sectorial en la que se fundó el rechazo fue actualizada y que el INVÍAS no cuenta con financiación para obras nuevas en el corredor, hechos que se valoran en el capítulo VII. Sus alcances deben entenderse precisando que, el Ministerio advierte que su pronunciamiento no constituye aval ni concepto favorable sobre la iniciativa.

En síntesis, las pruebas documentales solicitadas por el Recurrente confirman el desarrollo de la actuación y la vigencia general del esquema de APP, pero no acreditan que la Resolución recurrida haya incurrido en los vicios alegados; mientras que la prueba decretada de oficio acredita hechos sobrevinientes que inciden en el juicio de conveniencia y que fundamentan la decisión adoptada en el capítulo VII.

6.3. CARGO PRIMERO: “La Resolución de Rechazo fue expedida mediante falsa motivación ante la inexistencia de una política pública formal que fundamentara su decisión”

Síntesis del cargo

Sostiene el Recurrente que la ANI incurrió en falsa motivación al fundar el rechazo en una “política sectorial” inexistente, pues las comunicaciones del INVÍAS del 14 y 21 de mayo de 2026 y del Viceministerio de Infraestructura del 22 de mayo de 2026 no constituyen instrumentos formales de política pública. En su criterio: (i) dichas comunicaciones emplean expresiones que denotan procesos en curso (“viene adelantando”, “ha venido evaluando”, “actualmente en desarrollo”) y el propio oficio ministerial se emitió “sin perjuicio de la competencia de la ANI”; (ii) el Ministerio de Transporte, al contestar una acción de tutela, afirmó que sus conceptos son orientativos y no vinculantes; (iii) la política pública solo puede materializarse en instrumentos formales como el Plan Nacional de Desarrollo, los documentos CONPES, los planes sectoriales o las normas generales; (iv) la Ley 2294 de 2023, el Plan Plurianual de Inversiones, los documentos CONPES 3760 de 2013, 3846 de 2015, 4060 de 2021 y 4117 de 2023, el Plan Estratégico Institucional de la ANI y la actuación reciente del Gobierno Nacional mantienen vigente el esquema de APP; (v) la UPIT recomendó atender el corredor mediante APP; (vi) en 2021 la ANI declaró que la iniciativa era de interés para la Nación y compatible con las políticas sectoriales, por lo que el cambio de criterio vulnera la confianza legítima y la regla *venire contra factum proprium*; y (vii) la política invocada correspondía a un gobierno próximo a concluir su mandato.

Consideraciones de la Agencia

- a) El artículo 16 de la Ley 1508 de 2012 exige un juicio de conveniencia, no la identificación de un instrumento normativo que prohíba la APP. El inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012 dispone que, realizados los estudios pertinentes, la entidad comunicará al originador las condiciones de aceptación si considera la



Documento firmado digitalmente



iniciativa “*viable y acorde con los intereses y políticas públicas*”, y que “[d]e lo contrario rechazará la iniciativa mediante acto administrativo debidamente motivado”. La norma consagra dos juicios concurrentes —uno de viabilidad y otro de conveniencia— y se refiere de manera amplia a los “intereses y políticas públicas”, sin circunscribirlos a un catálogo cerrado de instrumentos (leyes, documentos CONPES o planes). Exigir, como lo hace el Recurrente, un acto formal que excluya expresamente la modalidad APP para el corredor equivaldría a añadir a la ley un requisito que el legislador no previó.

b) Las orientaciones sectoriales provienen de la autoridad competente y constituyen un insumo legítimo del juicio de conveniencia. De conformidad con el artículo 208 de la Constitución Política, los ministros son jefes de la administración en su respectiva dependencia y, bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho. El Decreto 087 de 2011 asigna al Ministerio de Transporte, como objetivo primordial, “*la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura*” (artículo 1) y, de manera específica, la función de “*establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto*” (numeral 2.8 del artículo 2). La ANI, en su condición de agencia adscrita al Ministerio de Transporte (Decreto 4165 de 2011), debe valorar esas orientaciones en virtud del principio de coordinación (artículo 209 de la Constitución Política y artículo 6 de la Ley 489 de 1998).

El oficio del Viceministerio de Infraestructura con radicado MT N° 20266000721161 del 22 de mayo de 2026, fue expedido por la dependencia del Ministerio encargada de la coordinación sectorial en materia de infraestructura y en respuesta a una solicitud expresa de la ANI. Su contenido fijó una orientación concreta para el corredor: fortalecer “*un esquema de intervención pública liderado por el INVIAS*” para la atención posterior a la reversión del Contrato de Concesión No. 113 de 1997. Que el oficio describa procesos en desarrollo no priva de contenido a esa orientación; por el contrario, identifica la dirección que el sector había definido para la atención futura del corredor.

c) La Resolución recurrida no trató el oficio ministerial como una orden, sino como un elemento del juicio que la propia ANI efectuó. El Recurrente sostiene que la ANI “ejecutó” el oficio como si fuera vinculante. La afirmación no corresponde al contenido del acto. El considerando 36 de la Resolución recurrida expresa que la Agencia incorporó los lineamientos “*como elemento sustancial del análisis de conveniencia exigido por el inciso 2 del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012, sin que con ello se desplace la competencia decisoria que la propia comunicación ministerial reconoce, expresamente, en cabeza de esta Entidad*”. Así, que el Ministerio haya calificado sus pronunciamientos como orientativos es plenamente compatible con la motivación del acto: la ANI ejerció su propia competencia y, al hacerlo, valoró la orientación de la cabeza de sector junto con los demás elementos del expediente (considerando 50). Por la misma razón, no resulta aplicable el artículo 28 del CPACA, que regula el alcance de los conceptos emitidos en respuesta a consultas, pues el oficio no es un concepto de esa naturaleza; y, en todo caso, que un pronunciamiento no sea obligatorio no lo convierte en irrelevante para el ejercicio de una potestad discrecional.

d) La vigencia general del esquema de APP no impone la aceptación de una iniciativa privada concreta. La Resolución recurrida no desconoce que las APP son un mecanismo legalmente válido para el desarrollo de infraestructura ni que la Ley 2294 de 2023 y los documentos CONPES citados las contemplan. La cuestión decidida fue otra: si esta iniciativa, sobre este corredor y en el momento de la decisión —próximo a la reversión de la concesión vigente y frente a una orientación sectorial de atención pública— resultaba acorde con los intereses y políticas públicas. Si la sola compatibilidad genérica del esquema APP con el ordenamiento obligara a aceptar cualquier iniciativa estructurada bajo esa modalidad, el juicio de conveniencia previsto en el artículo 16 de la Ley 1508 de 2012 carecería de objeto. Lo mismo cabe afirmar de la inclusión del tramo



Documento firmado digitalmente



Calarcá – La Paila en el Plan Plurianual de Inversiones: que un corredor sea una prioridad pública no determina que deba ejecutarse mediante una APP de iniciativa privada.

e) Los pronunciamientos de prefactibilidad y de planeación institucional no generan derechos ni congelan el juicio de conveniencia. El artículo 15 de la Ley 1508 de 2012 dispone que el concepto favorable en etapa de prefactibilidad permite al originador continuar con la estructuración del proyecto *“sin que ello genere compromiso de aceptación del proyecto u obligación de cualquier orden para el Estado”*, y el inciso cuarto del artículo 2.2.2.1.5.4 del Decreto 1082 de 2015 precisa que la comunicación en la que la entidad manifiesta que el proyecto es de su interés *“no implica el reconocimiento de algún derecho al originador, ni la aprobación de la iniciativa privada, ni obligación alguna para el Estado”*. La propia comunicación de viabilidad de la etapa de prefactibilidad bajo el radicado N° 20212000300131 del 24 de septiembre de 2021, lo advirtió expresamente. En consecuencia, el juicio de interés efectuado en prefactibilidad y la inclusión del proyecto en instrumentos de planeación institucional —de naturaleza indicativa y dinámica— no generan una expectativa legítima de aceptación, ni impiden que la entidad, al resolver la etapa de factibilidad, valore las condiciones vigentes en ese momento. No existe, por tanto, contradicción con los actos propios ni vulneración de la confianza legítima.

f) La recomendación de la UPIT es un insumo técnico no vinculante. El documento *“Concesiones carreteras revertidas, próximas a revertir y corredores estratégicos”*, remitido en diciembre de 2024, constituye un insumo de planeación de carácter indicativo que no desplaza el juicio de conveniencia que la ley atribuye a la ANI. Al momento de expedir la Resolución recurrida, la orientación sectorial vigente —posterior al documento de la UPIT— apuntaba a un esquema de intervención pública, y la ANI decidió dentro del margen de apreciación que la ley le confiere. En cuanto al documento CONPES que el Recurrente identifica como el 4161 de 2025, aun admitiendo que el corredor no haya sido incluido en el programa allí priorizado, esa circunstancia no demuestra la inexistencia de la orientación sectorial de mayo de 2026, que se refería a la atención del corredor con posterioridad a la reversión de la concesión vigente.

g) No se configura la falsa motivación. Para que prospere este cargo es necesario demostrar que *“los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados”*, o 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”*¹⁰. Ninguno de esos supuestos se acredita. Los motivos de la Resolución recurrida existían y constan en el expediente: el oficio del Viceministerio de Infraestructura del 22 de mayo de 2026, las comunicaciones del INVÍAS del 14 y 21 de mayo de 2026 y la próxima reversión del Contrato de Concesión No. 113 de 1997. Tanto es así que el propio Ministerio de Transporte, en su oficio del 23 de septiembre de 2026 con radicado ANI N°20264091252592 de fecha 24 de septiembre de 2026, reconoce que las consideraciones del 22 de mayo de 2026 *“respondieron a las condiciones institucionales, estratégicas y de planeación existentes al momento de su expedición”*. Los elementos que el Recurrente echa de menos (la vigencia general del esquema APP, los documentos CONPES, el Plan Estratégico Institucional y la recomendación de la UPIT) no habrían conducido necesariamente a una decisión diferente, pues no se referían a la orientación específica del sector para la atención del corredor después de la reversión.

La circunstancia de que, con posterioridad al 7 de agosto de 2026, el nuevo Gobierno Nacional haya adoptado una orientación sectorial distinta —la cual se analiza en el capítulo VII— constituye un hecho sobreviniente que no torna falsos, de manera retroactiva, los motivos que existían el 25 de mayo de 2026. La discrepancia del

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 28 de septiembre de 2016, radicado 25000-23-27-000-2011-00392-01 (20197). C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.



Recurrente con la valoración de conveniencia efectuada por la Agencia no configura, por sí misma, el vicio alegado.

Conclusión. El cargo primero no prospera.

6.4. CARGO SEGUNDO: “Vulneración de los principios constitucionales de buena fe, planeación, eficiencia y economía”

Síntesis del cargo

Afirma el Recurrente que la causal de rechazo —la incompatibilidad del proyecto con la política sectorial— era conocida o cognoscible por la ANI desde la etapa de prefactibilidad, pues en esa etapa el artículo 15 de la Ley 1508 de 2012 exige verificar la concordancia del proyecto con las políticas sectoriales, y que, no obstante, la Entidad la invocó después de más de seis (6) años de trámite, durante los cuales viabilizó el paso a factibilidad, otorgó prórrogas, realizó audiencias públicas y contrató una consultoría de evaluación. Añade que, mediante el oficio No. 20262000075661 del 4 de marzo de 2026, la ANI solicitó recursos adicionales con cargo al patrimonio autónomo del Originador para apoyar la evaluación, lo que reforzó su confianza en la continuidad del trámite; invoca pronunciamientos del Consejo de Estado sobre la buena fe en la etapa de estructuración de las APP; y sostiene que la actuación de la ANI fue ineficiente, que pudo generar responsabilidad fiscal y que desconoció el principio de planeación.

Consideraciones de la Agencia

a) El régimen legal de las iniciativas privadas excluye la existencia de derechos o expectativas de aceptación. De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1508 de 2012, los particulares estructuran las iniciativas privadas *“por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración”*. El artículo 15 establece que el concepto favorable de prefactibilidad no genera compromiso de aceptación ni obligación para el Estado, y el inciso segundo del artículo 16 dispone que *“[e]n todo caso la presentación de la iniciativa no genera ningún derecho para el particular, ni obligación para el Estado”*. La Corte Constitucional ha destacado que la etapa de estructuración y evaluación de la iniciativa privada corresponde a *“un momento precontractual, pues aún no existe un contrato con el Estado para el desarrollo del proyecto”*¹¹. El Originador conocía este régimen desde la radicación de su propuesta.

b) El juicio de conveniencia que sustentó el rechazo corresponde a la etapa de factibilidad. El análisis de interés que la entidad efectúa en prefactibilidad (artículo 15 de la Ley 1508 de 2012) es preliminar y no agota ni sustituye el juicio de conveniencia que el inciso segundo del artículo 16 exige al decidir sobre la factibilidad. En un trámite que por su naturaleza se extiende durante años, las condiciones de política pública pueden variar, y la ley exige que la decisión final se adopte conforme a los intereses y políticas públicas existentes al momento de decidir, no conforme a los que existían al inicio del trámite.

c) La causal de rechazo no era conocida ni cognoscible en 2021. Los elementos que fundamentaron el rechazo —la orientación del Ministerio de Transporte hacia un esquema de intervención pública para la atención del corredor después de la reversión y la estrategia institucional del INVÍAS— surgieron en mayo de 2026, como consta en las comunicaciones del 14, 21 y 22 de mayo de ese año. No podían, por tanto, haber sido advertidos en la etapa de prefactibilidad, concluida en septiembre de 2021. No se acredita que la Agencia haya ocultado información o actuado de forma desleal.

d) La extensión del trámite obedeció en buena medida a solicitudes del propio Originador. Según los antecedentes de la Resolución recurrida, el Originador solicitó y obtuvo sucesivos plazos adicionales para la entrega de los estudios de factibilidad (abril

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-269 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, proferida al examinar el artículo 116 de la Ley 1955 de 2019, relativo a los recursos aportados por el originador para la evaluación de las iniciativas privadas. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-269-21.htm>



Documento firmado digitalmente



de 2022, febrero de 2023 y junio de 2023), y el contrato de consultoría No. VE-174-2024 fue suspendido en 2024 y en 2025 para que el Originador ajustara sus estudios, al punto de que la segunda suspensión se prolongó desde el 5 de marzo hasta el 11 de diciembre de 2025. La duración de la actuación no puede imputarse exclusivamente a la Entidad.

e) La solicitud del 4 de marzo de 2026 es consistente con un trámite en curso. Que la Agencia haya requerido recursos para el apoyo a la evaluación demuestra que la evaluación se encontraba en curso, como en efecto lo estaba hasta la decisión; no implica una promesa de aceptación de la iniciativa, que la ley expresamente excluye.

f) Sobre la jurisprudencia invocada y las eventuales responsabilidades. Las providencias que cita el Recurrente reconocen el carácter discrecional de la evaluación de las iniciativas privadas y exigen que esa facultad se ejerza con motivación suficiente y con proscripción de la arbitrariedad, estándar que la Resolución recurrida satisfizo. En cuanto a las eventuales responsabilidades fiscales o disciplinarias que el Recurrente menciona, su determinación corresponde a las autoridades competentes, en los procedimientos previstos para ello, y no es objeto de la presente actuación.

Conclusión. El cargo segundo no prospera.

6.5. CARGO TERCERO: “La convocatoria y realización de las audiencias públicas de diciembre de 2023 no agotó el deber de socialización, participación y análisis social respecto de los escenarios alternativos presentados posteriormente por el Originador”

Síntesis del cargo

Sostiene el Recurrente que las audiencias públicas de diciembre de 2023 socializaron el proyecto existente en ese momento y no podían agotar la participación frente a los escenarios alternativos radicados en noviembre y diciembre de 2025, los cuales introducían cambios materiales en la estructura tarifaria, los peajes y las obras; que la propia ANI reconoció la necesidad de mesas de trabajo y de socialización; que el Originador solicitó expresamente la socialización el 30 de abril de 2026; que las “situaciones sociales recientes” invocadas corresponden a un grupo específico (el denominado Comité Antipeajes) y no a un cuestionamiento generalizado, pues distintos gremios, autoridades y congresistas respaldaron el proyecto; y que la Resolución incurre en contradicción al reconocer que los ajustes procuraban atender la dimensión tarifaria del cuestionamiento social y, sin embargo, descartarlos sin socializarlos.

Consideraciones de la Agencia

a) El deber reglamentario de convocatoria a audiencia pública se cumplió. El artículo 2.2.2.1.5.6 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 10 del Decreto 438 de 2021, dispone:

“Entregada la iniciativa en etapa de factibilidad, la entidad estatal competente deberá efectuar la revisión y análisis de la iniciativa presentada y solicitar, si fuera el caso, al originador los estudios adicionales o complementarios y ajustes o precisiones al proyecto, evento en el cual, se podrá prorrogar el plazo establecido para dicha evaluación en los términos del primer inciso del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012. La entidad estatal competente deberá convocar públicamente dentro de los tres meses siguientes a la entrega del proyecto en etapa de factibilidad a los terceros y autoridades competentes que puedan tener interés en el proyecto a una audiencia pública, con el propósito de recibir las sugerencias y comentarios sobre el mismo. (...)”.

Los estudios de factibilidad se radicaron el 14 de julio de 2023; la convocatoria se efectuó en octubre de 2023 y las audiencias se celebraron los días 12, 13, 14 y 15 de diciembre de 2023 en Chinchiná, Santa Rosa de Cabal, Pereira y Armenia. Adicionalmente, según lo relata el propio Recurrente, se realizaron talleres con comunidades de Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca, y se protocolizó la



consulta previa con la Parcialidad Indígena Los Pastos. La norma reglamentaria no impone a la entidad el deber de convocar nuevas audiencias públicas cada vez que el originador presenta escenarios alternativos o ajustes a su propuesta, por lo tanto, se surtió el requisito en cumplimiento de la normatividad vigente y aplicable al trámite de las iniciativas privadas.

b) Las comunicaciones de coordinación no crearon una obligación procedimental adicional. Las manifestaciones de la Agencia sobre la conveniencia de adelantar mesas de trabajo y coordinar espacios de socialización, contenidas en los oficios que aprobaron las suspensiones del contrato de consultoría solicitadas por el Originador, reflejan la coordinación propia en ejercicio de la facultad discrecional de la administración dentro de la evaluación, pero no constituyen una nueva etapa legalmente exigida dentro del trámite de las iniciativas privadas que constituyan una omisión y/o vicie la decisión final.

c) El componente social no fue el motivo determinante del rechazo. La Resolución recurrida no se fundó en la existencia de un rechazo social generalizado al proyecto. El considerando 49 precisó que la inconveniencia identificada *“no se circunscribe al monto o a la estructura tarifaria de los peajes, sino que se predica de la incompatibilidad estructural entre el esquema de Asociación Público-Privada de iniciativa privada propuesto y la orientación de política pública sectorial definida por el Gobierno Nacional”*. Por ello, aun si los escenarios alternativos hubieran sido socializados y hubieran obtenido una recepción favorable, el motivo determinante de la decisión habría subsistido. No existe, entonces, la contradicción interna que alega el Recurrente, ni una motivación aparente.

d) Sobre la comunicación de la Procuraduría General de la Nación. La comunicación del 26 de mayo de 2026, mediante la cual la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública inició vigilancia preventiva y exhortó a las entidades a garantizar espacios de participación, fue conocida por la Agencia con posterioridad a la expedición del acto administrativo de rechazo de la iniciativa privada. Así mismo, se enmarca en el ejercicio de una función de naturaleza preventiva que no sustituye ni suspende la competencia de la Agencia para decidir.

e) Sobre la pretensión tercera. No procede ordenar, a solicitud del Recurrente, la socialización de los escenarios alternativos como condición previa de la decisión, pues ninguna norma la impone en esos términos. Lo anterior sin perjuicio de que la Agencia, en ejercicio de sus competencias y como consecuencia de lo que se decide en el capítulo VII, valore la pertinencia de adelantar espacios de participación en la continuación del trámite.

Conclusión. El cargo tercero no prospera.

6.6. CARGO CUARTO: “Falsa motivación: ausencia del análisis técnico requerido para descartar el esquema de Asociación Público-Privada y de comparación metodológica robusta entre la alternativa APP y la alternativa de obra pública”

Síntesis del cargo

Considera el Recurrente que el considerando 48 de la Resolución recurrida adoptó, en sustancia, una decisión sobre la modalidad de ejecución del corredor —obra pública en lugar de APP— sin el soporte técnico que el ordenamiento exige; que la metodología del Comparador Público-Privado (CPP) adoptada por el Departamento Nacional de Planeación en abril de 2023 es el instrumento para determinar si un proyecto genera mayor valor por dinero bajo APP o bajo obra pública; que ni las comunicaciones del INVÍAS ni la del Ministerio de Transporte contienen cifras, indicadores ni análisis comparativos; y que la alternativa pública invocada no era madura, pues carecía de modelo financiero cerrado, fuentes de financiación, cuantificación de la inversión y cronograma.



Documento firmado digitalmente



Consideraciones de la Agencia

a) **La Resolución recurrida no adoptó una decisión sobre la modalidad de ejecución del corredor.** El acto resolvió sobre una iniciativa privada concreta, en los términos del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012, y concluyó que no resultaba acorde con los intereses y políticas públicas en ese momento. No ordenó la ejecución de obras públicas ni sustituyó la planeación sectorial sobre la atención del corredor después de la reversión, que corresponde al Ministerio de Transporte y a sus entidades adscritas.

b) **Ni la Ley 1508 de 2012 ni el Decreto 1082 de 2015 condicionan el rechazo de una iniciativa privada a la elaboración de un comparador público-privado.** Los análisis de valor por dinero y la metodología del CPP del Departamento Nacional de Planeación son herramientas para justificar la utilización del mecanismo de APP cuando la entidad pretende viabilizar un proyecto bajo ese esquema y ha superado la etapa de evaluación y el análisis de conveniencia para continuar con la fase de aprobaciones ante las demás entidades. Las normas citadas no establecen, como presupuesto para rechazar una iniciativa privada por razones de conveniencia, que la entidad demuestre mediante esa metodología la superioridad de una alternativa pública. Exigirlo supondría invertir la lógica del régimen de iniciativa privada, en el que es el originador quien, por su cuenta y riesgo, debe demostrar la viabilidad de su propuesta, mientras que la entidad conserva el juicio de conveniencia.

c) **La alegada inmadurez de la alternativa pública no desvirtúa la motivación del acto al momento de su expedición.** La Resolución recurrida no afirmó que el esquema del INVÍAS estuviera plenamente estructurado y financiado; señaló, con base en las comunicaciones de mayo de 2026, que existía un esquema de intervención pública “*actualmente en construcción*” (considerando 37), articulado con la orientación del Ministerio de Transporte. Ese era el estado de las cosas al 25 de mayo de 2026. La información posterior del INVÍAS sobre la ausencia de fuentes de financiación para obras nuevas constituye un hecho sobreviniente, que se valora en el capítulo VII y no como prueba de un vicio originario del acto.

Conclusión. El cargo cuarto no prospera.

6.7. CARGO QUINTO: “Falta de motivación: inexistencia, insuficiencia y contradicción de los supuestos fácticos que sirvieron de fundamento al rechazo”

Síntesis del cargo

Sostiene el Recurrente que la Resolución recurrida presupone una evaluación integral concluida, mientras que en la respuesta al derecho de petición con radicado ANI No. 20262000231001 del 17 de junio de 2026 la Agencia informó que el informe final del consultor, radicado el 30 de diciembre de 2025, se encontraba en revisión tras la remisión de comentarios el 20 de abril de 2026. Con base en ello, alega falsa motivación y expedición irregular, vulneración del debido proceso y del derecho de contradicción por no haber podido conocer el informe final, infracción de la secuencia prevista en el artículo 16 de la Ley 1508 de 2012 y una eventual incidencia disciplinaria.

Consideraciones de la Agencia

a) **La evaluación técnica, jurídica, financiera y de riesgos culminó.** Como consta en el considerando 28 de la Resolución recurrida, el consultor elaboró y entregó todos los productos del contrato de consultoría No. VE-174-2024, cuya ejecución finalizó el 11 de enero de 2026. Los entregables de evaluación fueron remitidos al Originador a lo largo de la ejecución del contrato, incluidos los informes consolidados remitidos mediante el oficio con radicado ANI N° 20252000455441 del 10 de diciembre de 2025.

b) **El informe final es un producto contractual.** De acuerdo con el numeral 3.2 del Anexo 4 del contrato de consultoría No. VE-174-2024, el informe final es un documento de síntesis del balance de la consultoría, cuya presentación y aprobación condiciona el



Documento firmado digitalmente



pago de la última factura. Se trata, por tanto, de una condición de cumplimiento contractual y no de un requisito legal para el ejercicio de la competencia decisoria de la ANI frente a la iniciativa privada, como se explicó en el Auto No. 20267020002376 del 10 de agosto de 2026.

c) La Resolución recurrida no se fundó en el informe final ni en una conclusión de viabilidad. Los considerandos 44 a 46 del acto señalaron expresamente que el resultado de la evaluación de viabilidad *“no resulta suficiente para la aceptación de la iniciativa”* y que la decisión se fundaba en el juicio de conveniencia frente a los intereses y políticas públicas, el cual no corresponde al evaluador sino a la entidad. En consecuencia, el estado de aprobación del informe final no es un supuesto fáctico de la decisión, y su revisión no genera la contradicción alegada: la respuesta al derecho de petición se refirió al estado de un producto contractual, mientras que la Resolución recurrida y la contestación de la acción de tutela se refirieron a la culminación de la evaluación.

d) El expediente administrativo existe y ha estado a disposición del Originador. La Agencia conformó el expediente No. 20192000180100009E en el sistema de gestión documental Orfeo, en cumplimiento del artículo 36 del CPACA, y en él obran los documentos de la actuación, como se explicó en el Auto No. 20267020002376 del 10 de agosto de 2026.

e) Sobre la incidencia disciplinaria. La valoración de eventuales responsabilidades disciplinarias corresponde a las autoridades competentes y no es objeto del presente recurso.

Conclusión. El cargo quinto no prospera.

6.8. CARGO SEXTO: “Omisión de valorar los ajustes del Originador y la naturaleza dinámica de la etapa de factibilidad”

Síntesis del cargo

Alega el Recurrente que la Resolución recurrida descartó, de manera conclusiva y sin evaluación técnica, los escenarios alternativos presentados en noviembre y diciembre de 2025 —eliminación de una estación de peaje, reducciones y nivelaciones tarifarias, tarifas diferenciales, nuevas obras y subcuentas regionales—; que el propio evaluador reconoció que el proyecto había cambiado de manera significativa mediante un proceso articulado con la ANI, las autoridades regionales y las comunidades; y que, en un antecedente administrativo análogo, la autoridad reconoció que la falta de valoración de los ajustes del originador implicaba no haber tenido en cuenta la totalidad de los elementos necesarios para decidir.

Consideraciones de la Agencia

a) Los ajustes fueron valorados expresamente. El considerando 49 de la Resolución recurrida analizó las comunicaciones con radicado ANI No. 20254091402612 del 4 de noviembre de 2025 y No. 20254091572452 del 11 de diciembre de 2025, y explicó por qué no modificaban la decisión: la inconveniencia identificada no se refería a la estructura tarifaria sino a la incompatibilidad estructural entre la APP propuesta y la orientación sectorial vigente. Se trata de una motivación explícita, cuya suficiencia no se desvirtúa por el desacuerdo del Recurrente con su contenido.

b) El antecedente administrativo invocado no es trasladable. Las decisiones adoptadas en otras actuaciones responden a sus propios supuestos de hecho y de derecho y no vinculan a la Agencia en la presente actuación administrativa, como se indicó en el Auto No. 20267020002506 del 7 de septiembre de 2026. Además, según la propia descripción del Recurrente, en ese caso la autoridad había omitido pronunciarse sobre los ajustes, lo que no ocurrió en esta actuación administrativa.



Documento firmado digitalmente



c) Las apreciaciones del evaluador se refieren a la viabilidad, no a la conveniencia. El inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012 exige que la entidad considere la iniciativa "*viable y acorde con los intereses y políticas públicas*". Se trata de dos juicios distintos, con objeto y responsables diferentes. El juicio de viabilidad examina si el proyecto está técnica, jurídica, financiera y ambientalmente bien estructurado, y si sus riesgos están adecuadamente identificados y asignados. El juicio de conveniencia examina si, aun siendo viable, el proyecto se ajusta a los intereses y políticas públicas vigentes al momento de decidir. Ambos juicios son concurrentes: la viabilidad es condición necesaria, pero no suficiente, para la aceptación de la iniciativa.

El contrato de consultoría No. VE-174-2024 se celebró para la "*revisión, análisis y evaluación integral (técnica, jurídica, financiera y de riesgos) de los estudios y diseños en etapa de factibilidad presentados por el originador*". Su objeto se circunscribe, por tanto, al primero de esos juicios. El artículo 16 de la Ley 1508 de 2012 permite que la evaluación de la propuesta se efectúe directamente o a través de terceros, pero atribuye a la entidad pública competente la decisión de aceptarla o rechazarla. El juicio de conveniencia no fue delegado en el evaluador, como lo precisó esta Vicepresidencia en el Auto No. 20267020002376 del 10 de agosto de 2026. Además, la valoración de la política sectorial no corresponde a un consultor contratado por la Agencia: corresponde a la Agencia, con base en las orientaciones que imparte el Ministerio de Transporte como cabeza del sector, de conformidad con el artículo 1 y el numeral 2.8 del artículo 2 del Decreto 087 de 2011.

En efecto, la inconveniencia identificada en la Resolución recurrida no se refería al alcance de las obras ni a la estructura tarifaria. Se refería a la forma de atender el corredor: el sector había orientado su atención futura hacia un esquema de intervención pública, y la iniciativa proponía un esquema de Asociación Público-Privada de largo plazo. La ampliación del alcance de las obras, la introducción de tarifas diferenciales y la creación de subcuentas pueden mejorar la estructuración de la iniciativa y su aceptación social. Sin embargo, no modifican la naturaleza del esquema propuesto, que era precisamente el elemento que la Agencia consideró no alineado con la orientación sectorial vigente en ese momento (considerandos 48 y 49). Por ello, aun tenidas por ciertas, las apreciaciones del evaluador no habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente, que es el supuesto exigido por la jurisprudencia citada en el literal g) del numeral 6.2 para que se configure la falsa motivación por omisión en la valoración de hechos probados.

d) Sin perjuicio de lo anterior, como consecuencia de lo que se decide en el capítulo VII, los ajustes presentados por el Originador aunque fueron valorados expresamente en su debida oportunidad, forman parte de los elementos que la Agencia valorará en la continuación del trámite de evaluación.

Conclusión. El cargo sexto no prospera.

6.9. Conclusión sobre los cargos y las pretensiones del recurso

Analizados los seis (6) cargos, la Agencia concluye que en ninguno de ellos se demostró que la Resolución recurrida haya incurrido, al momento de su expedición, en los vicios que le atribuye el Recurrente. En consecuencia, se negarán las pretensiones del recurso en los términos y con los fundamentos en que fueron formuladas: la revocatoria solicitada como consecuencia de los vicios alegados (pretensión primera), las órdenes de continuar el trámite bajo las condiciones propuestas por el Recurrente, de socializar los escenarios alternativos y de valorar la recomendación de la UPIT como condiciones previas de la decisión (pretensiones segunda a cuarta), y la pretensión subsidiaria de retrotraer la actuación para efectuar la comparación metodológica solicitada (pretensión quinta).

No obstante, la desestimación de los cargos no agota el análisis que corresponde efectuar en la decisión del recurso, pues el artículo 80 del CPACA ordena resolver



Documento firmado digitalmente



también las peticiones que surjan con motivo de él. Para ello corresponde valorar en la prueba decretada de oficio, conforme al artículo 79 del CPACA Ese análisis se efectúa a continuación.

VII. DE LA REVOCATORIA DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA POR RAZONES SOBREVINIENTES DE CONVENIENCIA E INTERÉS PÚBLICO

7.1. Fundamento de la facultad

El numeral 1 del artículo 74 del CPACA establece que el recurso de reposición procede ante quien expidió la decisión *“para que la aclare, modifique, adicione o revoque”*, y el artículo 80 del mismo Código dispone que la decisión del recurso *“resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso”*. A su vez, el artículo 40 del CPACA permite decretar y practicar pruebas de oficio hasta antes de que se profiera la decisión de fondo. De estas disposiciones se sigue que, mientras la decisión no adquiera firmeza, la autoridad que resuelve el recurso debe decidir con base en la totalidad de los elementos de juicio que obren en el expediente, incluidas las pruebas practicadas en su trámite, y puede revocar la decisión recurrida cuando esas pruebas demuestren que ya no se ajusta a los fines que la ley le impone.

En el presente caso, la decisión recurrida es de naturaleza discrecional, pues consiste en el juicio de conveniencia previsto en el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012. Conforme al artículo 44 del CPACA, las decisiones discrecionales deben ser *“adecuada[s] a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional[es] a los hechos que le sirven de causa”*. Cuando los hechos que sirvieron de causa a una decisión de conveniencia desaparecen o se modifican sustancialmente antes de que esta adquiera firmeza, la autoridad debe reexaminarla para mantenerla conforme con el interés público.

La revocatoria que aquí se adopta se produce dentro del trámite del recurso interpuesto por el Originador de la iniciativa y en un sentido que no le es desfavorable.

7.2. Los fundamentos de hecho de la Resolución recurrida

La Resolución recurrida se fundó, en lo sustancial, en tres elementos: (i) la orientación del Ministerio de Transporte, contenida en el oficio del Viceministerio de Infraestructura con radicado MT No. 20266000721161 del 22 de mayo de 2026, conforme a la cual el sector evaluaba fortalecer *“un esquema de intervención pública liderado por el INVÍAS”* para la atención del corredor una vez se produjera la reversión del Contrato de Concesión No. 113 de 1997 (considerandos 33 a 36); (ii) la estrategia institucional del INVÍAS para asumir la operación y el mantenimiento del corredor y desarrollar un esquema y modelo financiero para las inversiones de nueva infraestructura, informada en las comunicaciones del 14 y 21 de mayo de 2026 (considerandos 31 y 37); y (iii) la consecuente falta de alineación de una APP de iniciativa privada con un plazo de treinta (30) años sobre el mismo corredor con dicha orientación (considerandos 37, 48, 49 y 51).

7.3. La prueba decretada de oficio: el oficio del Ministerio de Transporte del 23 de septiembre de 2026 con radicado ANI N°20264091252592 de fecha 24 de septiembre de 2026.

En respuesta a la prueba decretada de oficio, el Ministerio de Transporte, mediante el oficio con radicado MT No. 20265001393731 del 23 de septiembre de 2026 y con radicado ANI N°20264091252592 de fecha 24 de septiembre de 2026, emitido en ejercicio de las funciones previstas en el Decreto 087 de 2011, manifestó, entre otros aspectos, lo siguiente:

- a) **Sobre la comunicación del 22 de mayo de 2026.** El Ministerio precisó que las consideraciones contenidas en esa comunicación *“respondieron a las condiciones*



Documento firmado digitalmente



institucionales, estratégicas y de planeación existentes al momento de su expedición". Agregó que "el cambio de gobierno y la posesión del nuevo presidente, trae consigo un programa de gobierno completamente diferente al que estaba al momento de la comunicación del 22 de mayo de 2026. Por lo tanto, este Ministerio precisa que la comunicación del 22 de mayo de 2026 difiere con la política sectorial actualmente vigente".

Esta manifestación tiene dos consecuencias para la presente decisión:

La primera es que confirma la realidad de los motivos de la Resolución recurrida. El propio autor de la comunicación del 22 de mayo de 2026 reconoce que esta reflejaba las condiciones institucionales, estratégicas y de planeación del sector de infraestructura al momento de su expedición. La orientación sectorial invocada en los considerandos 33 a 37 de la Resolución recurrida no era, por tanto, inexistente, aparente ni contraria a la realidad, como lo sostiene el Recurrente en el cargo primero. Era la orientación vigente al 25 de mayo de 2026, y así la valoró la Agencia.

La segunda es que acredita un cambio sobreviniente de esa orientación. La dirección de la política pública sectorial corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa (artículo 189 de la Constitución Política), y a los ministros, como jefes de departamento del estado en su respectiva cartera (artículo 208 de la Constitución Política). Por eso, esa orientación responde al programa y a las prioridades del gobierno en ejercicio. La posesión de nuevas autoridades el 7 de agosto de 2026 produjo un cambio de orientación que el Ministerio declara expresamente, y cuyos efectos operan hacia el futuro. Este cambio no priva de validez a la comunicación anterior ni al acto que se apoyó en ella, sino que actualiza y reemplaza el lineamiento sectorial.

Dicha actualización es relevante. El inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012 exige que la iniciativa sea acorde con los intereses y políticas públicas al momento en que la entidad decide. Como la decisión sobre la iniciativa no ha adquirido firmeza, la Agencia debe atender a la orientación sectorial vigente y no a una que su propio emisor declaró superada.

b) Sobre la política sectorial vigente. El Ministerio indicó que *"la política del Gobierno Nacional en materia de infraestructura de transporte, desde la instalación de sus nuevas autoridades el 7 de agosto de 2026, respalda el esquema de concesiones y de Asociaciones Público-Privadas de que trata la Ley 1508 de 2012 como un mecanismo prioritario, complementario de la inversión pública"*. Preciso que esa prioridad se justifica particularmente en un contexto de restricción fiscal, pues *"el país no cuenta actualmente con la capacidad fiscal ni financiera suficiente para atender la totalidad de las necesidades de la red vial nacional exclusivamente mediante esquemas de obra pública"*. Señaló, además, que los siguientes instrumentos reflejan que la política sectorial contempla el esquema de APP como mecanismo idóneo para la atención de corredores estratégicos, incluidos los próximos a revertir:

- Los documentos CONPES 3760 de 2013, 4060 de 2021 y 4117 de 2023;
- El Plan Maestro de Transporte Intermodal;
- El documento técnico de la UPIT *"Concesiones carreteras revertidas, próximas a revertir y corredores estratégicos"*.

Según el Ministerio, *"ninguno de estos instrumentos ha sido derogado, suspendido o sustituido por otro de igual o superior jerarquía"*. Añadió que la Ley 2294 de 2023 *"no contiene disposiciones que excluyan el esquema de Asociación Público-Privada para la infraestructura vial"*.



Documento firmado digitalmente



La Agencia valora este pronunciamiento con los mismos criterios jurídicos que expuso al resolver el cargo primero (numeral 6.3). Esa aplicación uniforme conduce a las siguientes conclusiones:

(i) **Se trata de una orientación de la autoridad competente, con el mismo valor que la comunicación del 22 de mayo de 2026.** Al resolver el cargo primero, la Agencia explicó dos cosas. La primera, que el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012 alude de manera amplia a los "intereses y políticas públicas" y no exige un catálogo cerrado de instrumentos formales (literal a). La segunda, que las orientaciones del Ministerio de Transporte, como cabeza del sector, constituyen un insumo legítimo del juicio de conveniencia, en virtud de los siguientes fundamentos (literal b):

- El artículo 208 de la Constitución Política;
- El artículo 1 y el numeral 2.8 del artículo 2 del Decreto 087 de 2011;
- El principio de coordinación previsto en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998.

El nuevo pronunciamiento proviene de la misma autoridad y se emite a través del mismo conducto institucional, el Viceministerio de Infraestructura. El propio Ministerio lo funda expresamente en el numeral 2.8 del artículo 2 del Decreto 087 de 2011, que le asigna la función de "*establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto*". En consecuencia, tiene la misma aptitud jurídica que la Agencia reconoció a la comunicación del 22 de mayo de 2026.

La Agencia no podría, sin contradecir sus propios fundamentos, asignar a la orientación proferida el 22 de mayo de 2026, el carácter de elemento sustancial del juicio de conveniencia y negárselo a la orientación que la actualiza. Tampoco podría exigir a la nueva orientación un grado de formalidad que no exigió a la anterior y que, según la posición sostenida en este mismo acto, la ley no impone.

(ii) **La nueva orientación satisface incluso el estándar que propuso el Recurrente.** En el cargo primero, el Recurrente sostuvo que la política pública solo podía acreditarse mediante instrumentos formales como el Plan Nacional de Desarrollo, los documentos CONPES, los planes sectoriales o las normas generales. La Agencia no comparte esa tesis y reitera que no es un requisito del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012. Sin embargo, la orientación sectorial vigente no depende de esa discusión. Está expresada por la autoridad competente y, además, se apoya en documentos CONPES formalmente aprobados y no derogados, así como en los instrumentos de planeación del sector. Por tanto, cualquiera que sea el estándar que se adopte, la conclusión es la misma: la política sectorial vigente contempla el esquema de APP como mecanismo prioritario para la atención de corredores estratégicos, incluidos los próximos a revertir.

(iii) **Los instrumentos de planeación conservan su valor; lo que cambió es la orientación del sector que los articula.** Al resolver el cargo primero, la Agencia sostuvo tres cosas:

- La vigencia general del esquema APP en la Ley 2294 de 2023 y en los documentos CONPES no imponía la aceptación de la iniciativa (literal d).
- La recomendación de la UPIT es un insumo técnico de carácter indicativo y no vinculante (literal f).
- Esos elementos no acreditaban la inexistencia de la orientación específica de mayo de 2026 para la atención del corredor después de la reversión (literal g).



Documento firmado digitalmente



Estas afirmaciones se mantienen, pues el alcance jurídico de esos instrumentos no ha variado. La diferencia es otra. Al 25 de mayo de 2026, la orientación del sector para este corredor apuntaba a un esquema de intervención pública, y los instrumentos generales favorables a las APP no la desvirtuaban. Hoy, la cabeza del sector ha adoptado como orientación vigente precisamente la línea que esos instrumentos contienen. Así, el documento de la UPIT y los documentos CONPES no adquieren fuerza vinculante por sí mismos. Su relevancia en la presente decisión deriva de que el Ministerio de Transporte los incorpora como soporte de la política sectorial que declara vigente. No hay, por tanto, contradicción con lo expuesto en el numeral 6.3, el criterio jurídico es el mismo, pero los hechos a los que se aplica son distintos.

- (iv) **La orientación vigente no impone la aceptación de la iniciativa.** En coherencia con el literal d) del numeral 6.3, la compatibilidad del esquema APP con la política sectorial no obliga a la Agencia a aceptar una iniciativa privada concreta. Así lo reconoce expresamente el propio Ministerio: la política sectorial contempla el esquema APP como mecanismo idóneo *"sin que ello sustituya la evaluación que, para cada proyecto, exige la Ley 1508 de 2012"*. Además, lo caracteriza como un mecanismo *"complementario de la inversión pública"* y no excluyente.

Del mismo modo que ocurrió con la comunicación del 22 de mayo de 2026 (literal c del numeral 6.3), la Agencia no trata este pronunciamiento como una orden, sino como un elemento sustancial del juicio que le corresponde efectuar en ejercicio de su propia competencia. El juicio de viabilidad y el de conveniencia sobre la iniciativa siguen a cargo de la Agencia y deberán efectuarse en la continuación del trámite.

- (v) **Consecuencia para el fundamento del rechazo.** La Resolución recurrida no descartó la iniciativa por considerar que las APP estuvieran proscritas en abstracto. La descartó porque la orientación sectorial para este corredor apuntaba a un esquema de intervención pública con el cual la APP propuesta no estaba alineada (considerandos 37, 48 y 51). Esa premisa ya no se sostiene. La orientación del sector ha pasado a identificar el esquema de APP como mecanismo prioritario para la atención de los corredores estratégicos próximos a revertir, y el literal c) siguiente lo precisa respecto del corredor objeto de la iniciativa. En consecuencia, desaparece el obstáculo de conveniencia en que se fundó el rechazo. Ello no prejuzga sobre el resultado de la evaluación que corresponde culminar.

c) Sobre el corredor objeto de la iniciativa. El Ministerio señaló, respecto del corredor Autopistas del Café, que *"considera que su operación, mantenimiento e inversión de mediano y largo plazo deben orientarse hacia esquemas de concesión o Asociación Público-Privada"*. Agregó que *"la política sectorial actualmente vigente identifica los esquemas de concesión y Asociación Público-Privada previstos en la Ley 1508 de 2012 como alternativas compatibles con la atención futura del corredor Armenia-Pereira-Manizales y Calarcá-La Paila una vez se produzca la reversión del Contrato de Concesión No. 113 de 1997"*.

Este es el aspecto de mayor incidencia en la decisión, porque se refiere al mismo corredor y al mismo horizonte temporal que sustentaron el rechazo. La Resolución recurrida concluyó que la superposición de una APP de iniciativa privada por treinta (30) años sobre el corredor no estaba alineada con la orientación sectorial. Esa orientación definía la atención del corredor después de la reversión bajo un esquema de intervención pública liderado por el INVÍAS (considerandos 37 y 48). El pronunciamiento del Ministerio invierte



esa premisa: la atención del corredor después de la reversión debe orientarse hacia esquemas de concesión o APP.

El oficio responde también, de manera expresa, al argumento del plazo contenido en el considerando 37. Señala que el plazo de treinta (30) años *"no constituye una anomalía frente a la política pública, sino el plazo máximo previsto en el artículo 6 de la Ley 1508 de 2012, incluidas sus prórrogas"*. Agrega que es el mismo esquema temporal de los proyectos de cuarta y quinta generación. Advierte, además, que delegar la atención integral del corredor en un esquema institucional aún en fase de planeación y sin fuente de financiación consolidada expondría al Estado y a los usuarios a un riesgo de discontinuidad en la prestación del servicio, contrario al artículo 365 de la Constitución Política.

Con todo, la Agencia advierte el alcance preciso de esta orientación. El Ministerio califica las APP como alternativas *"compatibles"* con la atención futura del corredor y como alternativas que *"merecen especial consideración"*. Precisa que la definición del mecanismo de ejecución más conveniente *"deberá adoptarse con fundamento en los estudios, análisis comparativos y soportes técnicos correspondientes"*. En consecuencia, este pronunciamiento desvirtúa el fundamento del rechazo, pero no sustituye la evaluación de viabilidad y conveniencia que corresponde a la Agencia respecto de la iniciativa concreta.

d) Sobre el alcance del pronunciamiento. El Ministerio precisó que este *"actualiza, en los términos precisados en el numeral 2 de este documento, la orientación contenida en la comunicación con radicado MT No. 20266000721161 del 22 de mayo de 2026, y constituye el lineamiento sectorial y la orientación de política pública vigente que esta Cartera pone a disposición de la Agencia Nacional de Infraestructura como insumo del análisis de conveniencia previsto en el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012"*.

Esta precisión determina el valor jurídico de la prueba. Se trata de un pronunciamiento emitido por la misma autoridad, en ejercicio de la misma competencia y a través del mismo conducto institucional que la comunicación del 22 de mayo de 2026: el Viceministerio de Infraestructura, dependencia a la cual el artículo 11 del Decreto 087 de 2011 asigna la coordinación sectorial en materia de política de infraestructura. Por ello, sustituye a la anterior como lineamiento sectorial vigente. Ya no puede sostenerse la existencia simultánea de dos orientaciones sectoriales contradictorias para el mismo corredor.

Así mismo, el Ministerio mantiene la naturaleza que la Agencia le reconoció a su comunicación anterior en el considerando 36 de la Resolución recurrida: un insumo del juicio de conveniencia, que no desplaza la competencia decisoria de la Agencia. El Ministerio precisa, además, que su pronunciamiento no constituye concepto sobre la legalidad de la Resolución recurrida, ni sobre la procedencia de los cargos del recurso, ni sobre la viabilidad técnica, jurídica, financiera o de riesgos de la iniciativa. Esas materias corresponden de manera exclusiva a la Agencia.

La Agencia valora este pronunciamiento con el mismo criterio que aplicó en la Resolución recurrida, pues lo contrario sería incoherente. Si la orientación del 22 de mayo de 2026 fue un elemento sustancial del juicio de conveniencia, su actualización por la misma autoridad debe tener igual peso en ese juicio. La prueba se incorporó válidamente a la actuación en los términos del artículo 40 del CPACA, que permite decretar pruebas de oficio hasta antes de la decisión de fondo.

e) Sobre las circunstancias fiscales sobrevinientes. El Ministerio informó que mediante el Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política. La declaratoria obedeció al terremoto ocurrido el 10 de agosto de 2026 y comprende quince departamentos, entre ellos Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca. Según el



Ministerio, esta circunstancia *"agrava de manera sustancial la restricción presupuestal que ya enfrentaba el sector"*.

Esta circunstancia es posterior a la comunicación del 22 de mayo de 2026 y a la expedición de la Resolución recurrida, y afecta directamente el territorio del corredor. Según el Ministerio, ha exigido priorizar los recursos públicos hacia la atención humanitaria, la rehabilitación y la reconstrucción de la infraestructura afectada. Su relevancia para la decisión se aprecia en conjunto con la información actualizada del INVÍAS. Según el INVÍAS, no existen recursos asignados, disponibilidad presupuestal ni fuente de financiación definida para las obras nuevas del corredor, y su eventual financiación depende de trámites que no se han iniciado:

- aval fiscal y aprobación del CONFIS;
- declaratoria de importancia estratégica por el CONPES;
- asignación de cupo de vigencias futuras.

En ese contexto, la alternativa de intervención pública que la Resolución recurrida tuvo en cuenta como escenario en construcción enfrenta hoy una restricción fiscal agravada. Ello refuerza la conveniencia de examinar los mecanismos de vinculación de capital privado que, como la iniciativa en trámite, se presentan sin desembolso de recursos públicos.

f) Sobre sus efectos. El Ministerio advirtió que la comunicación *"no constituye aprobación, aval, declaratoria de interés público o concepto favorable respecto de la iniciativa privada objeto de análisis, ni implica reconocimiento de derechos, expectativas indemnizables o situaciones jurídicas particulares a favor de su originador"*. Solicitó, además, su incorporación al expediente No. 20192000180100009E para su valoración por la Agencia.

Esta advertencia coincide con el régimen legal de las iniciativas privadas. De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 1508 de 2012, *"en todo caso la presentación de la iniciativa no genera ningún derecho para el particular, ni obligación para el Estado"*. El inciso cuarto del artículo 2.2.2.1.5.4 del Decreto 1082 de 2015 dispone, en el mismo sentido, que las manifestaciones de interés de la entidad no implican reconocimiento de derechos, aprobación de la iniciativa ni obligación para el Estado.

De ello se derivan tres consecuencias:

1. El cambio de la orientación sectorial no genera a favor del Originador un derecho a la aceptación de su propuesta, ni una expectativa susceptible de indemnización.
2. La revocatoria que se funda en ese cambio tiene como único efecto, remover el obstáculo de conveniencia en el cual se apoyó el rechazo y permitir que la Agencia culmine la evaluación. Esa evaluación comprende tanto la viabilidad técnica, jurídica, financiera y de riesgos como la conformidad de la iniciativa con los intereses y políticas públicas.
3. En atención a la solicitud del Ministerio y a lo previsto en el artículo 36 del CPACA, el oficio y sus anexos se incorporan al expediente de la actuación. Conforme al artículo 40 del mismo Código, se garantiza al Recurrente la oportunidad de controvertirlos.

7.4. La actualización de la información del INVÍAS

El Ministerio de Transporte anexó la comunicación del INVÍAS con radicado No. 2026S-VBOG-071090 del 23 de septiembre de 2026, en la que ese Instituto informó que *"la estrategia institucional planteada inicialmente ha sido reformulada"* en respuesta a *"los nuevos análisis del Gobierno Nacional frente a la coyuntura fiscal y a los ajustes de*



política pública sectorial". Si bien manifestó contar con la capacidad para asumir la administración, operación y mantenimiento del corredor una vez le sea entregado, precisó, frente a las obras nuevas, ampliaciones e intervenciones de gran magnitud, que *"actualmente no se cuenta con recursos asignados, disponibilidad presupuestal ni fuente de financiación definida para su ejecución"*, que su eventual financiación está condicionada a la priorización del Ministerio de Transporte y a trámites que *"a la fecha no han surtido trámite"* —entre ellos el aval fiscal y la aprobación del CONFIS, la declaratoria de importancia estratégica por el CONPES y la asignación de cupo de vigencias futuras—, y recomendó evaluar integralmente los análisis y recomendaciones de la UPIT sobre las nuevas concesiones carreteras.

7.5. Análisis

La comparación entre los fundamentos de la Resolución recurrida (numeral 7.2) y las pruebas practicadas en el trámite del recurso (numerales 7.3 y 7.4) permite concluir que los hechos que sirvieron de causa a la decisión de rechazo se modificaron sustancialmente con posterioridad a su expedición:

- a) La orientación sectorial en la que se apoyó el juicio de conveniencia fue actualizada por su propio emisor. El Ministerio de Transporte, en su condición de cabeza del sector, declaró que la comunicación del 22 de mayo de 2026 *"difiere con la política sectorial actualmente vigente"* y que la política actual identifica las concesiones y APP como alternativas compatibles con la atención futura del corredor, al punto de considerar que su operación, mantenimiento e inversión de mediano y largo plazo deben orientarse hacia esos esquemas.
- b) El esquema de intervención pública que la Resolución recurrida tuvo en cuenta como alternativa en construcción fue reformulado por el INVÍAS, que informó no contar con recursos, disponibilidad presupuestal ni fuente de financiación definida para las obras nuevas del corredor.
- c) Sobrevino, además, una circunstancia fiscal de carácter excepcional —la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 1261 de 2026, que comprende los departamentos del área de influencia del corredor—, que según el Ministerio de Transporte agrava la restricción presupuestal del sector.

En estas condiciones, la premisa central de la Resolución recurrida —la falta de alineación de la iniciativa con la orientación sectorial definida para la atención del corredor bajo un esquema de intervención pública— ya no corresponde a la realidad institucional vigente. Mantener un rechazo fundado en una orientación que su propio emisor declaró superada sería contrario al principio de coordinación (artículo 209 de la Constitución Política y artículo 6 de la Ley 489 de 1998) y al principio de eficacia (numeral 11 del artículo 3 del CPACA), y convertiría la decisión en una medida desproporcionada frente a los hechos que actualmente le servirían de causa (artículo 44 del CPACA). Por ello, el juicio de conveniencia que sustentó el rechazo no puede mantenerse, y la Resolución recurrida debe ser revocada.

La revocatoria debe ser integral, pues el único fundamento del rechazo fue el juicio de conveniencia frente a los intereses y políticas públicas (considerandos 46, 50 y 51 de la Resolución recurrida). Con ella pierden sustento, igualmente, las órdenes de archivo del expediente y de comunicación al Departamento Nacional de Planeación contenidas en los artículos tercero y cuarto de dicho acto.

7.6. Alcance de la revocatoria

La Agencia precisa el alcance de la presente decisión en los siguientes términos:

- a) **No implica que la Resolución recurrida haya sido ilegal.** Como se expuso en el capítulo VI, el acto se ajustó al ordenamiento jurídico con base en las



Documento firmado digitalmente



circunstancias existentes el 25 de mayo de 2026. La revocatoria obedece exclusivamente a hechos sobrevinientes, posteriores al 7 de agosto de 2026, acreditados mediante la prueba decretada de oficio, que no podían ser considerados al momento de su expedición.

- b) **No implica la aceptación de la iniciativa ni la reconoce como viable.** De conformidad con el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012, “[e]n todo caso la presentación de la iniciativa no genera ningún derecho para el particular, ni obligación para el Estado”; y, de acuerdo con el inciso cuarto del artículo 2.2.2.1.5.4 del Decreto 1082 de 2015, las manifestaciones de interés de la entidad no implican el reconocimiento de algún derecho al originador, ni la aprobación de la iniciativa, ni obligación alguna para el Estado. El propio Ministerio de Transporte advirtió que su pronunciamiento no constituye aprobación, aval ni concepto favorable respecto de la iniciativa.
- c) **Reanuda la evaluación en etapa de factibilidad.** Como efecto de la revocatoria, la actuación administrativa de evaluación continúa en la etapa de factibilidad, en el estado en que se encontraba antes de la expedición de la Resolución recurrida. La Agencia adoptará la decisión que corresponda conforme al artículo 16 de la Ley 1508 de 2012, verificando tanto la viabilidad técnica, jurídica, financiera y de riesgos de la iniciativa como su conformidad con los intereses y políticas públicas vigentes, con base en la totalidad del expediente, incluidos los productos del contrato de consultoría No. VE-174-2024, los lineamientos del Ministerio de Transporte del 23 de septiembre de 2026 con radicado ANI N°20264091252592 de fecha 24 de septiembre de 2026, la información del INVÍAS y los demás análisis que la Agencia estime necesarios, en ejercicio de sus competencias y sin que ello suponga acceder a las condiciones planteadas por el Recurrente en sus pretensiones.
- d) **Coincidencia material con la pretensión primera.** La revocatoria que se adopta coincide en su efecto con lo pedido en la pretensión primera, pero no se funda en los cargos formulados, que no prosperaron, sino en las razones sobrevinientes de conveniencia e interés público expuestas en este capítulo. Por esa razón, se declaran no probados los cargos y se niegan las pretensiones en los términos en que fueron formuladas, y la revocatoria se dispone con fundamento en el numeral 1 del artículo 74 y en el artículo 80 del CPACA.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR NO PROBADOS los cargos formulados por el originador Odinsa Vías S.A.S., a través de su apoderado especial, en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 20267020005975 del 25 de mayo de 2026, por las razones expuestas en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: NEGAR las pretensiones presentadas por el originador Odinsa Vías S.A.S., a través de su apoderado especial, en los términos y con los fundamentos en que fueron formuladas, por las razones expuestas en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: REVOCAR en su integridad lo establecido en la Resolución No. 20267020005975 del 25 de mayo de 2026, “*Por medio de la cual se declara el rechazo de la propuesta de Asociación Público-Privada de Iniciativa Privada sin desembolso de recursos públicos denominada “IP Conexión Centro” presentada por Odinsa Vías S.A.S.*”, por las razones sobrevinientes de conveniencia e interés público expuestas en el Capítulo VII del presente acto, de conformidad con el numeral 1 del artículo 74 y el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: CONTINUAR el trámite del proyecto de Asociación Público-Privada de iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos denominada “IP Conexión Centro”, a partir



Documento firmado digitalmente



del estado en que se encontraba antes de la expedición de la resolución revocada, hasta que la Agencia adopte la decisión que corresponda conforme al artículo 16 de la Ley 1508 de 2012. Lo aquí dispuesto, no implica la aceptación de la iniciativa, ni el reconocimiento de derecho alguno a favor del Originador, ni obligación alguna para el Estado, en los términos del artículo 16 de la Ley 1508 de 2012 y del inciso cuarto del artículo 2.2.2.1.5.4 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR el contenido del presente acto administrativo a Odinsa Vías S.A.S., identificada con NIT 901520206-1, a través de su apoderado especial, el abogado Daniel Posse Velásquez, en su calidad de apoderado especial de la empresa, a las direcciones de correo electrónico: daniel.posse@phrlegal.com; anaisabel.cano@phrlegal.com; cristina.vasquez@phrlegal.com; jaison.vega@phrlegal.com y angie.lopez@phrlegal.com. de conformidad con los artículos 56, 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, advirtiéndole que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR el presente acto administrativo al Ministerio de Transporte – Viceministerio de Infraestructura, al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y al Departamento Nacional de Planeación, para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente acto administrativo rige a partir de su notificación y quedará en firme en los términos del numeral 2 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 06-10-2026

RAFAEL FRANCISCO GÓMEZ JIMÉNEZ
Vicepresidente de Estructuración (E)

VoBo: ALVARO AUGUSTO SALAZAR OSUNA, DIEGO MAURICIO AVILA ARELLANO, ERNESTO ORTIZ DIAZ, JAIRO ALONSO PINZON RUIZ, LUIS ESTEBAN APOLINAR MORENO, OMAR ENRIQUE JIMENEZ PAREDES VICE (E), SANDRA CAROLINA CASTANO VELEZ, YENNY MARCELA GONZALEZ SANCHEZ, YINA MARCELA GARCIA PINO

VALORA
ANALITIK