

JUAN CARLOS BERNAL MORENO



***LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS DE INFRAESTRUCTURA EN
COLOMBIA: DESDE UNA CONCEPCIÓN TEÓRICA HASTA UN EJERCICIO
COMPARATIVO RESPECTO A SU UTILIDAD Y FUNCIONAMIENTO, UNA BREVE
APROXIMACIÓN DE DERECHO COMPARADO CON ESPAÑA.***

**Universidad del Rosario
Maestría en Derecho Administrativo
Facultad de Jurisprudencia
Bogotá D.C., 2025.**

JUAN CARLOS BERNAL MORENO

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA: DESDE UNA CONCEPCIÓN TEÓRICA HASTA UN EJERCICIO COMPARATIVO RESPECTO A SU UTILIDAD Y FUNCIONAMIENTO, UNA BREVE APROXIMACIÓN DE DERECHO COMPARADO CON ESPAÑA.

Tesis presentada a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, para obtener el título de:

Magíster en Derecho Administrativo

**Director de tesis: Dr. OSCAR GABRIEL PALACIOS SANABRIA
Semestre I, 2025.**

*A Dios por su compañía permanente.
A mis papás y a mi tía por su insuperable apoyo.*

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN:	8
1. JUSTIFICACIÓN, PROBLEMA Y OBJETO DE INVESTIGACIÓN	8
2. METODOLOGÍA	9
3. FUENTES DE CONOCIMIENTO	11
4. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN	12
5. PLAN DE EXPOSICIÓN	13
CAPÍTULO 1: LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU RELACIÓN CON EL NACIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS	17
ABREVIADA EXPOSICIÓN DEL CONCEPTO DOGMÁTICO, TRADICIONAL E HISTÓRICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	17
RAZÓN DE SER DEL CAMBIO HISTORICO-DOGMATICO (MUTACION DEL CONCEPTO DEL SERVICIO PUBLICO): LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.	20
<i>a. Competencia</i>	21
<i>b. Competitividad</i>	23
<i>c. Tecnicidad-Especialidad</i>	27
<i>d. Cobertura</i>	30
<i>e. Eficiencia</i>	34
<i>f. Generación de innovación</i>	36
<i>g. Necesidad</i>	38
CAPÍTULO 2: FÓRMULA CONTRACTUAL DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN COLOMBIA	42
1. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS E IMPORTANCIA DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS DESDE PERSPECTIVAS LOCALES.	42
<i>A. Definición</i>	42
<i>B. Características de las Asociaciones Público-Privadas</i>	49
<i>C. Importancia de las Asociaciones Público-Privadas</i>	50
2. ¿EXISTE O NO EL CONTRATO DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN COLOMBIA?	53
3. NATURALEZA CONTRACTUAL DEL CONTRATO DE CONCESIÓN, COMO FÓRMULA APLICABLE DENTRO DEL MODELO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN COLOMBIA.	55
4. DIFERENCIACIÓN E IMPACTO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS CON EL CONTRATO DE CONCESIÓN. 58	58
<i>a) Respecto a la posibilidad que tienen los particulares de presentar propuestas</i>	58
<i>b) Respecto a los anticipos</i>	59
<i>c) Respecto a los pagos por la prestación</i>	60
<i>d) Respecto a las adiciones, tanto respecto al plazo como a las presupuestarias</i>	62
<i>e) Respecto a la asignación de riesgos</i>	63
<i>f) Respecto a la motivación y conveniencia</i>	64
CAPITULO 3: ESTUDIO OPERATIVO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN COLOMBIA: ANÁLISIS CUANTITATIVO, PRECISIONES TEORICAS Y REVISION DE CASO	67
1. ANÁLISIS CUANTITATIVO SOBRE LO QUE ARGUMENTATIVAMENTE, DESDE ASPECTOS TEÓRICOS, SE HA AFIRMADO.	67
<i>i. Qué cantidad de proyectos se manejan, en qué estado se encuentran, en qué áreas temáticas se desarrollan y cuál es la procedencia de los recursos e iniciativa</i>	68

ii. ¿Cuál es el margen y rango de operación? ¿Cuáles son las circunscripciones territoriales y entidades que más la utilizan?	75
2. ALCANCES Y DIFERENCIACIÓN ENTRE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA Y SERVICIO PÚBLICO EN EL CONTEXTO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP).	80
3. ANÁLISIS DE CASO DE UNA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA, DONDE SE LE HAGA SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO A LA LUZ DE ESTADÍSTICAS, IMPACTO, NÚMEROS, ETC.	81
a) <i>Sobre las nociones básicas del proyecto de APP.</i>	<i>81</i>
b) <i>Sobre la iniciativa que se maneje.</i>	<i>82</i>
c) <i>Sobre las Partes contractuales.</i>	<i>82</i>
d) <i>Sobre la modalidad contractual y la metodología de selección concebida.</i>	<i>83</i>
e) <i>Sobre el costo del proyecto.</i>	<i>83</i>
f) <i>Sobre los plazos del proyecto.</i>	<i>83</i>
g) <i>Sobre el acontecimiento de los hechos que se adelantaron dentro de la gestión contractual para determinar al adjudicatario de los proyectos.</i>	<i>84</i>
h) <i>¿Cómo se efectúa la retribución?</i>	<i>85</i>
i) <i>¿Cuál es el impacto y alcance del originador del proyecto al interior de la gestión contractual?</i>	<i>87</i>
j) <i>Sobre la importancia de la precalificación.</i>	<i>87</i>
k) <i>Sobre la distribución de los riesgos que implica el proyecto.</i>	<i>88</i>
CAPÍTULO 4: LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA: ANÁLISIS DESDE UN EJERCICIO COMPARADO CON ESPAÑA	90
SOBRE EL MECANISMO ASOCIATIVO SUJETO A ESTUDIO (ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS):	90
CONCLUSIONES:	97
BIBLIOGRAFIA	99

Índice de tablas y gráficos

*Tabla N° 1 de elaboración propia.....	66
*Tabla N° 2 de elaboración propia.....	84
*Tabla N° 3 de elaboración propia.....	85
*Gráfico de barras N° 1 de elaboración propia.....	74

ABREVIATURAS O SIGLAS:

- **ANI:** Agencia Nacional de Infraestructura.
- **APP:** Asociaciones Público-Privadas.
- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- **CPP:** Colaboración Público-Privadas.
- **DNP:** Departamento Nacional de Planeación.
- **ICCU:** Instituto de Concesiones de Cundinamarca.
- **INVIAS:** Instituto Nacional de Vías.
- **RUAPP:** Registro Único de Asociaciones Público-Privadas.
- **TCE:** Tribunal de Cuentas Europeo.
- **TLC:** Tratado(s) Internacional(es) de Libre Comercio.

Índice de Autores

A

Aguilar Saldívar, Enrique, 11
Alba Martínez, Michael, 22, 24, 26, 37, 38, 39
Alcañiz, Mercedes, 31
Arcia Arcia, Leonel, 34
Ariño Ortiz, Gaspar, 34, 39
Aroca, Álvaro, 63
Atehortúa Ríos, Carlos Alberto, 40
Ávila, Andrés, 25, 51
Aznar, Manuel, 28, 30, 90, 92

B

Baldeón Barriga, Inés María, 28, 53
Barreto Moreno, Antonio Alejandro, 17, 21
Beltrán Torres, Sebastián, 60
Bernardin, Akitoby, 24
Boix, Andrés, 20, 32
Botero Chica, Carlos Alberto, 25, 29, 43, 50, 51, 52, 53, 54, 64, 94

C

Calderón Cárdenas, Brahyam Duván, 84, 87
Campos Sánchez, Miguel Ángel, 93
Carmona-Fonseca, Jaime, 31
Cavallo, Eduardo A., 42, 51
Centty Villafuerte, Deymor Beyter, 20
Chauvet, Pablo, 27
Comet Weiler, Cornelio, 10
Consuegra Higgins, José, 22
Correa Tipán, Jasmín Lisseth, 37, 38

D

De La Serna Bilbao, María Nieves, 21
Dugit, León, 17, 18, 19

E

Estrada, Valentín, 45, 46, 47, 82
Expósito Vélez, Juan Carlos, 79

F

Fernández Farreres, German, 18
Fernández, Tomás Ramón, 18, 39
Ferrante, Alfredo, 90
Fioravanti, Reinaldo, 64, 88
Flores, María Victoria, 23
Fonnegra, Juanita, 60
Forero González, Mario Alejandro, 62

G

Gómez Niño, Ofelia, 36
González García, Eduardo, 35
González Serna, Carlos Andrés, 35, 48, 49, 53, 54, 65
Grippio, Silvia Beatriz, 33
Guarín Prieto, Paula Andrea, 45, 48
Guzmán Cuenca, Luis Carlos, 53, 55, 66
Guzmán, Javier, 63

H

Hale, Thomas N., 34
Hemming, Richard 24, 34, 91
Henaó Jaramillo, Jenifer, 54
Hernández Segovia, Juan Gabriel, 37
Huapaya Tapia, Ramón, 34, 42

J

Jiménez Chaves, Viviana Elizabeth, 10

K

Kresalja R., Baldo, 19, 27, 32, 34, 36

L

Ledesma Cervantes, Jhary Steven, 37, 38
Lembo, Carolina, 64, 88
Linde Paniagua, Enrique, 23
Loo Gutiérrez, Martín, 22, 27, 29, 34, 35, 39, 40, 50, 91
Lopera Echavarría, Juan Diego, 10
López Rodríguez, Campo Elías, 25

M

Manrique Abril, Fred G, 32, 33
Maris Visciarelli, Stella, 32
Márquez, Daniel, 19
Martínez Marín, Abel F, 32, 33
Marzola Loaiza, María Catalina, 55
Medina, Carlos, 22
Morales, Leonardo Fabio, 22

N

Núñez Forero, Felipe, 39

O

Orellana, Javier Robalino, 27, 30
Ortega Gómez, Juan Arturo, 37, 38
Ortiz Hernández, Rosa María, 37
Ospina, Juan Manuel, 32, 33

P

Palacios de Asta, Gerda, 33, 34
Pedroza Villegas, Katherinne, 57
Peñaherrera Larenas, Fabián, 37, 38
Pérez Ramírez, Sebastián, 62
Pérez-Valbuena, Gerson Javier, 9, 39, 82, 94
Pinzón Téllez, Jesika Michell, 45
Powell, Andrew, 42, 51

Q

Queiroz, Cesar, 64, 88

R

Ramírez Hernández, Fernando, 23
Ramírez Muriel, Andrés Felipe, 24, 25, 51, 52
Ramírez, Juan Mauricio, 51
Rebollo, Luis Martín, 18, 19

Rendon Barreto, Daniel Mauricio, 84, 87
Restrepo Medina, Manuel Alberto, 35
Robayo Acuña, Paula Viviana, 36
Rodríguez Arana Muñoz, Jaime, 8, 17, 19, 31
Rojas López, Miguel David, 25, 51, 52
Rojas-González, Gregorio, 11
Romero Cespedes, Wilmer Steven, 45

S

Sadik, Nafis, 33
Sánchez, Ricardo, 27
Sánchez Luque, Guillermo, 43
Santos Rodríguez, Jorge Enrique, 79
Saura Fructuoso, Carlos, 22
Schwartz, Gerd, 24, 34, 91
Sendín García, Miguel Ángel, 17
Sepúlveda Figueroa, Blanca Jacqueline, 38
Serebrisky, Tomás, 42, 51
Serrano Villafañe, Emilio, 20
Shleifer, Andrei, 27
Sierra Ospina, Santiago, 59

T

Tabares Neira, Lourdes, 29
Tamayo Pineda, Noris, 29
Tornos Mas, Joaquín, 21, 27
Torres Ramírez, Luis Fernando, 45, 48

U

Uimonen, Paula, 23
Uribe Ramírez, Agustín R., 37
Urquidi, Víctor L., 31
Urueta Gómez, Juan Manuel, 57, 58

V

Vassallo Magro, José Manuel, 50, 53
Velasco Suárez, Juan Sebastián, 95
Villabella Armengol, Carlos Manuel, 9, 10
Villar Ezcurra, José Luis, 29
Villar Palasí, José Luis, 29
Villar, Leonardo, 51

W

Witker, Jorge, 8

INTRODUCCIÓN:

1. JUSTIFICACIÓN, PROBLEMA Y OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Al efectuar un estudio detallado de la noción de los servicios públicos en el marco del derecho administrativo, se evidencia una evolución significativa tanto en la percepción y entendimiento de estos como en su gestión. A lo largo de la historia, los servicios públicos han experimentado transformaciones profundas que responden a las necesidades cambiantes de las sociedades y a los distintos contextos políticos y económicos en los que se aplican. Este proceso ha llevado a una ampliación de su alcance, adaptando su enfoque y gestión

Desde sus comienzos, y en atención a sus implicaciones dentro de ambientes de gobernanza, el derecho administrativo se ha enfocado en dedicar parte de sus esfuerzos a estudiar los servicios públicos, considerándolos como uno de los cimientos estructurales de su área de estudio¹. Ese estudio temprano ha facilitado un amplio desarrollo de normativas y principios específicos destinados a su regulación dentro de cualquier prestación, aspecto que, sin lugar a dudas, repercute directamente en la sociedad.

Con el pasar del tiempo, las ciencias, por las implicaciones de su propio desarrollo, han contribuido en ampliar el enfoque de sus áreas de estudio debido a los cambios repentinos o imprevistos que, bajo el entendimiento y estudio de una ciencia social como el Derecho², han acaecido en sus sociedades; considerando así el hecho de replantear muchas de las propuestas arcaicas donde sus interacciones se inmescuían en cualquier desarrollo, accediendo a la posibilidad de considerar nuevas dinámicas o eventualidades a ejecutar.

El derecho administrativo, como disciplina de estudio de la ciencia del Derecho³, no es ajeno a dichos planteamientos, siendo posible evidenciar su constante evolución por los desafíos que se le van presentando con el transcurrir de las realidades contemporáneas.

Para el caso en concreto, hablándose del derecho administrativo actual, resulta de bastante importancia el estudio de cómo un servicio público, reconocido por muchos siglos como tal⁴, pueda ser prestado por un particular y se encuentre eficiencia y eficacia en su prestación. En este sentido, el derecho administrativo, estudiando a sociedades⁵ en constante evolución, se ha visto desafiado a adaptarse a las realidades contemporáneas, donde la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos se ha vuelto preponderante.

¹ Jaime Rodríguez Arana Muñoz, «Sobre “Las transformaciones del Derecho Público”, de León Duguit», *Revista de administración pública*, n.º 190 (2013): 65.

² Jorge Witker, «Las ciencias sociales y el derecho», *Boletín mexicano de derecho comparado* 48, n.º 142 (2015): 339-58.

³ Witker.

⁴ En relación al asunto, haciendo referencia a un planteamiento del profesor Jaime Rodríguez Arana, se ha precisado que: “pues bien, el Estado debe prestar esos servicios, esas actividades en régimen de continuidad y regularidad porque el Estado está al servicio de los intereses generales, que en un Estado social y democrático de Derecho están vinculados a la satisfacción de los derechos de los ciudadanos”. Por su parte, Hairou, haciendo una interpretación respecto a este mismo estudio manifestó que el servicio público es una “actividad administrativa de prestación positiva, a través de un servicio técnico, regular y continuo, realizado para y frente al público por una organización pública”.

⁵ Doctrinariamente se ha precisado que: “El derecho administrativo se ocupa de estudiar y regular la vida y conducta del ser jurídico-político-cultural denominado Estado, tanto en su organización y funcionamiento interno como en su interrelación con otras entidades de poder y, sobre todo, con los gobernados/particulares”

En el contexto colombiano, la infraestructura vial, entendida esta como un servicio público⁶ ⁷, se percibe como un elemento crucial para el desarrollo mismo del país, siendo imprescindible contar con una infraestructura vial, eficiente y robusta. Tan es así que estudios revelan que “el 80% de la carga se transporta por tierra”⁸, viéndose la necesidad de valorar las obras de infraestructura vial, no solamente como proyectos de infraestructura vial-obras, sino como medios que permitan impulsar el desarrollo generalizado en los diferentes órdenes (municipal-departamental-nacional).

El presente estudio tiene como objetivo analizar si las Asociaciones Público-Privadas (en adelante, APP) podrían ser el medio para contrarrestar las deficiencias históricas de infraestructura vial en Colombia. Esto se plantea considerando que, como se ha evidenciado en la culminación de diversas obras en el territorio nacional, los resultados suelen ser positivos en cuanto al cumplimiento de las obligaciones contractuales cuando estas son ejecutadas por particulares. De esta manera, la pregunta de investigación que guía el presente estudio es: ¿pueden las Asociaciones Público-Privadas (APP) ser consideradas el mecanismo jurídico y económico más efectivo para abordar los desafíos de infraestructura vial en Colombia?

2. METODOLOGÍA

La elección de la metodología para el desarrollo de la presente investigación se sustenta en la necesidad de abordar de manera íntegra y profunda los diversos aspectos inherentes al tema en cuestión. Este enfoque se traduce en la adopción de múltiples metodologías que, combinadas e interrelacionadas, permiten una aproximación precisa, completa y enriquecedora. A continuación, se presenta el sustento respecto a la elección de cada una de las metodologías empleadas en la presente investigación:

- **Investigación Cualitativa:** La inclusión de la investigación cualitativa responde a la naturaleza compleja y amplia de la temática en estudio. Esta metodología está inspirada en “un paradigma emergente, alternativo, humanista y fenomenológico, el cual aborda problemáticas culturales, históricas y condicionadas en las que se haya inserto el hombre y cuyo objeto es la descripción, la interpretación y la comprensión de los objetos que estudia”⁹. Este enfoque, en atención a lo detallado previamente, permite la descripción, interpretación y comprensión de los fenómenos involucrados, proporcionando una visión completa, precisa, rica y contextualizada de la materia objeto de estudio.

- **Investigación Cuantitativa:** La metodología cuantitativa se incorpora con el propósito de complementar la investigación, abordando el objeto de estudio desde una perspectiva diferente. Esta metodología tiene el propósito de “abordar el objeto de estudio a través de sus propiedades y manifestaciones observables, por lo cual se centra en recolectar datos, cuantificar magnitudes y hacer análisis estadísticos. Esta metodología aporta un enfoque más aterrizado, objetivo y medible,

⁶ Sociedad Geográfica de Colombia, «Capítulo 8: Infraestructura y Servicios Públicos», en *Plan de Ordenamiento Territorial-Cuenca Alta del Río Bogotá*. (SOGEOCOL, s. f.), 31, <https://www.sogeocol.edu.co/documentos/cuencap8.pdf>.

⁷ Para mayor claridad, remítase a la explicación incluida en el segundo título del capítulo tercero del presente trabajo “Alcances y Diferenciación entre Infraestructura Pública y Servicio Público en el Contexto de las Asociaciones Público-Privadas (APP)”.

⁸ Gerson Javier Pérez-Valbuena, «La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia», *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, n.º 64 (2005): 28, <https://doi.org/10.32468/dtseru.64>.

⁹ Carlos Manuel Villabella Armengol, «Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones», en *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas*, 1.ª ed., Doctrina Jurídica 731 (México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), 928, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>.

permitiendo validar los puntos teóricos presentados a lo largo de la investigación, proporcionando una base cuantitativa sólida que logre afirmar lo sustentado”¹⁰.

- **Investigación de Derecho Comparado:** La investigación de derecho comparado se presenta como un método esencial para el objeto temático del cuarto capítulo, logrando, por intermedio suyo, “cotejar dos objetos jurídicos pertenecientes a un mismo dominio, tales como conceptos, instituciones, normas, procedimientos, etcétera, lo cual posibilita destacar semejanzas y diferencias, establecer clasificaciones, descubrir tendencias y revelar modelos exitosos”¹¹. En este contexto, esta metodología enriquece la comprensión del objeto de estudio y permite que su análisis se dé dentro de un marco jurídico más amplio y completo.

- **Análisis Documental:** La inclusión de esta metodología de investigación, que abarca la revisión de jurisprudencia, doctrina y textos académicos relevantes, se justifica como un método que permita respaldar y contextualizar la investigación propuesta. Este análisis ofrece la posibilidad de fundamentar las afirmaciones y demostrar la coherencia de la tesis a través de la revisión crítica de fuentes académicas y legales.

- **Análisis Teórico Analítico:** La adopción del análisis teórico analítico se basa en la necesidad de dar fundamentación al aspecto teórico de la investigación. Frente a ello, el método analítico ha sido entendido como “un procedimiento que descompone un todo en sus elementos básicos y, por tanto, que va de lo general (lo compuesto) a lo específico (lo simple)”¹². En ese sentido, se adelanta una investigación bastante detallada, logrando con ello una justificación idónea y conforme a los parámetros establecidos.

- **Análisis deductivo:** La aplicación del análisis deductivo dispone que “va de lo general a lo particular, e implica sistematizar conocimiento y establecer inferencias que se aplican a varias situaciones y casos pertenecientes a un conjunto. Posibilita abordar lo desconocido a partir de lo conocido, concluir desde principios generales”¹³. En esa perspectiva, el planteamiento de la tesis procura adentrarse en un camino coherente que vaya de lo más general a lo más particular, permitiendo que su entendimiento y comprensión tenga un sentido y razón de ser, siendo dable afirmar que todos los planteamientos y disposiciones aludidas en todos los capítulos tienen relevancia y un sentir especial dentro del entendimiento general de la tesis.

- **Análisis de Casos:** Con ocasión al caso estudiado al finalizar el tercer capítulo de la presente tesis, expertos investigadores de las ciencias jurídicas han estipulado, citando al exponente mundial en este tema Robert Yin con su obra *Case Study Research: Design and Methods*, que esta metodología es “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real”¹⁴. Esta metodología permite ahondar en la practicidad e interacción de la figura sujeta a estudio en contextos reales y perceptibles, enriqueciendo así su comprensión y utilidad.

La elección de las metodologías relacionadas a lo largo de este acápite busca garantizar una investigación integral, exhaustiva y robusta que aborde con gran cobertura los diferentes aspectos

¹⁰ Carlos Manuel Villabella Armengol, «Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones», en *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas.*, 1.ª ed., Doctrina Jurídica 731 (Mexico D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), 927-28, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>.

¹¹ Villabella Armengol, 940.

¹² Juan Diego Lopera Echavarría et al., «El método analítico como método natural» 25, n.º 1 (2010), http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/5501/1/LoperaJuan_2010_M%C3%A9todoAnal%C3%ADticoM%C3%A9todoNatural.pdf.

¹³ Villabella Armengol, «Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones», 938.

¹⁴ Viviana Elizabeth Jiménez Chaves y Cornelio Comet Weiler, «Los estudios de casos como enfoque metodológico», *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades* 3, n.º 2 (2016): 2.

relacionados a la temática objeto a estudio desde múltiples perspectivas, asegurando con ello la solidez y validez de los resultados obtenidos.

3. FUENTES DE CONOCIMIENTO

Las fuentes del conocimiento utilizadas para poder desarrollar el objetivo de la presente tesis atienden mayoritariamente a documentos con un componente jurídico. Estas fuentes comprenden una amplia gama de recursos que comprenden, entre otras más, tanto libros como artículos de investigación provenientes de reconocidas revistas académicas. Además, se incorporan elementos normativos a nivel nacional e internacional.

El criterio de selección, soportando así las metodologías de investigación relacionadas con anterioridad, se rige por una vinculación directa con los objetivos generales y específicos de la presente investigación, existiendo con ello una correlación con los planteamientos a abordar en todos y cada uno de los capítulos de la presente tesis. La intención con ello radica en asegurar una base informativa especializada y sólida que logre respaldar y tenga relación de manera integral con el análisis y desarrollo de cada capítulo de la investigación.

En ese orden de ideas, el primer capítulo, dedicado al estudio primigenio de la noción tradicional y clásica de los servicios públicos y cómo fue el transcurrir histórico-dogmático que se promovió para el cambio en su concepción¹⁵, incluye fuentes formales tales como doctrina especializada en asuntos de servicios públicos. De la recolección de tales fuentes de conocimiento podrá construirse un estudio que permita analizar en detalle cuáles fueron las razones que fundamentaron dicho proceder.

En el segundo capítulo, en soporte a la necesidad de que exista una modalidad asociativa que permita solventar las dificultades presentadas en el primer capítulo, se estudia: (i) la fórmula contractual de las Asociaciones Público-Privadas, empezando con precisar su definición, sus características y la importancia de las Asociaciones Público-Privadas desde perspectivas locales; (ii) si ¿existe o no el contrato de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia?; (iii) la naturaleza contractual del contrato de concesión, como fórmula aplicable dentro del modelo de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia, y; (iv) la diferenciación e impacto de las Asociaciones Público-Privadas con el contrato de concesión. Con la intención de abordar adecuadamente los lineamientos mencionados anteriormente, fue imprescindible recurrir a fuentes formales y materiales especializados, como la doctrina en torno a la modalidad contractual de las Asociaciones Público-Privadas y el contrato de concesión (incluyendo artículos de investigación, obras jurídicas, revistas indexadas, tesinas de maestría y doctorado, entre otros); jurisprudencia¹⁶ de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado de Colombia¹⁷; así como a la legislación nacional relacionada con los temas tratados en este capítulo.

En el tercer capítulo, con el propósito de realizar un análisis operativo de la figura y de algún proyecto desarrollado a través de ella, se efectúa: (i) un análisis cuantitativo sobre lo que argumentativamente, desde aspectos teóricos, se ha afirmado, y; (ii) un estudio de caso de una Asociación Público-Privada

¹⁵ Enrique Aguilar Saldívar, «El Derecho Público-Administrativo en la vida del Estado», en *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*, 1.ª ed. (México D.F.: UNAM, 1997), 2, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9881>.

¹⁶ Gregorio Rojas-González, «Fuentes del Derecho», *Filosofía del derecho*, n.º 4 (2018): 3.

¹⁷ Gabriel Rojas en su escrito titulado “*Fuentes del Derecho*” hace referencia a las fuentes materiales, entendidas estas como: “Las fuentes materiales del derecho, según este enfoque son las siguientes: La moral. No se discute la naturaleza formal o material de esta fuente, pero se afirma que es una fuente material. La jurisprudencia. Se justifica el hecho que la jurisprudencia no es una fuente formal del derecho, por cuanto si una decisión judicial deriva de las leyes del Estado, la jurisprudencia no le aporta nada a las leyes; por cuanto si no se tiene en cuenta la ley en la jurisprudencia, se viola el principio de legalidad”.

en Colombia, donde se le haga seguimiento a la ejecución del proyecto a la luz de estadísticas, impacto, números, etc. Para lograr dar cobertura a los lineamientos relacionados previamente, fue necesario acudir a fuentes formales y materiales tales como doctrina especializada en asuntos de la modalidad contractual de las Asociaciones Público-Privadas, artículos de investigación, obras jurídicas, revistas indexadas, tesis doctorales y de maestría, etc.), y; legislación nacional alusiva a las temáticas relacionadas con los asuntos tratados en este capítulo. En igual sentido, fue necesario acudir a informes técnicos del Departamento Nacional de Planeación (en adelante, DNP) y a los documentos contractuales del proyecto el cual fue objeto de estudio en el último título del presente capítulo.

Finalmente, para el cuarto capítulo, al tratarse de un análisis de las Asociaciones Público-Privadas de Infraestructura en Colombia desde un ejercicio comparado con España, el uso de fuentes comporta en su gran mayoría fuentes formales y materiales tales como doctrina especializada en asuntos de la modalidad contractual de las Asociaciones Público-Privadas (artículos de investigación, obras jurídicas, revistas indexadas, tesis doctorales y de maestría, etc.); y; legislación de España alusiva a las temáticas relacionadas con los asuntos tratados en este capítulo.

4. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

- i. **Delimitación en Orden Material en relación al enfoque teórico y la función de las Asociaciones Público-Privadas en el desarrollo de infraestructura vial:** Esta investigación examina las Asociaciones Público-Privadas (APP) en el contexto de la administración pública, enfocándose en su rol en el desarrollo de infraestructura vial en Colombia bajo los lineamientos de la Ley 1508 de 2012. Desde un enfoque teórico, se considera a las Asociaciones Público-Privadas como una herramienta estratégica para cumplir con fines de interés general, lo que resalta su importancia en el logro de los objetivos sociales del Estado. En este marco, se destaca la transición histórica de un Estado prestador de servicios públicos a uno que actúa como regulador y facilitador, favoreciendo la participación privada en áreas de relevancia pública y reflejando el impacto de la liberalización en el surgimiento y consolidación de las Asociaciones Público-Privadas.
- ii. **Delimitación en orden conceptual respecto a las Asociaciones Público-Privadas y exclusiones en la discusión de servicios públicos:** La presente investigación se dedica al estudio de las Asociaciones Público-Privadas (APP), estableciendo una delimitación clara que centra su objeto de análisis en este modelo específico de colaboración. Aunque se abordarán algunas nociones fundamentales sobre los servicios públicos, el objetivo no es profundizar en su estudio, sino más bien ilustrar cómo, a través de la teoría de la liberalización de los servicios públicos, se origina el concepto de las APP. Esta delimitación resulta esencial para preservar el enfoque temático, evitando una discusión más amplia sobre el régimen general de servicios públicos. Mediante un recorrido teórico, se busca cimentar y contextualizar el análisis de las APP, lo que facilitará una comprensión más precisa y fundamentada de su funcionamiento y relevancia en el ámbito de la infraestructura.
- iii. **Delimitación respecto al objeto específico de la investigación:** Esta investigación se centra exclusivamente en el análisis de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en el sector de infraestructura vial, excluyendo otros sectores donde también se aplican esta figura asociativa. El objetivo de la comparación con el modelo español es comprender las ventajas y diferencias en la implementación y efectividad de las Asociaciones Público-Privadas en ambas jurisdicciones (en España por intermedio

de los Contratos de Colaboración Público-Privada). Al enfocar el estudio en la gestión de proyectos públicos relacionados con la infraestructura, se busca proporcionar una evaluación precisa y contextualizada.

- iv. **Delimitación y exclusiones de carácter sustantivo:** Esta investigación se centra exclusivamente en los aspectos jurídicos y administrativos de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia y de las Colaboraciones Público-Privadas (CPP) en España, omitiendo normativas, principios y políticas de otras jurisdicciones que no sean directamente pertinentes. El estudio se fundamenta en la normativa colombiana, particularmente en la Constitución de 1991, la Ley 80 de 1993 y la Ley 1508 de 2012, así como en el marco legal español relacionado con la infraestructura pública, dejando de lado regulaciones que no se aplican en este contexto específico. Estos elementos resultan esenciales para llevar a cabo un análisis exhaustivo de las implicaciones legales y administrativas que se desarrollan a lo largo de la presente tesina.
- v. **Delimitación y exclusión en procedimientos específicos de carácter procesal y procedimental:** El análisis se limita a los procedimientos contractuales, administrativos y de selección vinculados a las Asociaciones Público-Privadas (APP) en infraestructura vial. Se examinan únicamente las fases procesales y procedimentales de contratación y ejecución relevantes para las APP. Estos aspectos son fundamentales para comprender el funcionamiento y la efectividad de las APP en el contexto de la infraestructura vial. Adicionalmente, se busca realizar un barrido contextual desde una perspectiva teórica-operativa, sin profundizar en los procesos de licitación o en los procedimientos de contratación pública en los que se llevaría a cabo la gestión de adjudicación, lo que permite enfocar la investigación en la naturaleza y operatividad específica de las APP en este sector.
- vi. **Delimitación y exclusión temática de la presente investigación:** Este apartado detalla las temáticas no incluidas en el estudio, señalando los elementos excluidos del análisis para mantener un enfoque preciso. Se excluyen los aspectos fiscales o financieros que no resulten directamente relevantes para la efectividad de las APP en infraestructura vial. Asimismo, se excluye un estudio detallado sobre el régimen de servicios públicos en general, ya que, aunque relevante para entender el contexto de la liberalización, no constituye el objeto central de esta investigación. Se pretende, en cambio, hacer un recorrido teórico que permita establecer las bases necesarias para comprender el surgimiento de las APP a partir de la teoría de la liberalización del servicio público, sin extenderse a un análisis exhaustivo en esta área.

5. PLAN DE EXPOSICIÓN

Tal y como podrá constatarse más adelante, esta tesis está estructurada en cuatro capítulos que conforman su desarrollo central. El plan de exposición se organiza de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se abordó la temática de los servicios públicos desde su concepción dogmático-tradicional y cuál fue la razón de ser del cambio histórico-dogmático (mutación del concepto del servicio público), entendido este fenómeno como la liberalización de los servicios públicos. En primera medida, se observa los aspectos que constituyeron esta noción desde sus comienzos, teoría

de gran relevancia, debido a que son esas aproximaciones las que permitirían identificar los cambios que con el paso del tiempo, y desde perspectivas actuales, han acaecido; en segundo lugar se tratan los fenómenos (competencia, competitividad, tecnicidad-especialidad, cobertura, eficiencia, innovación y necesidad) por los cuales, siendo complementarios y consecuentes entre ellos, a juicio del autor, se consideró necesaria la implementación de una alternativa¹⁸ que permitiera solventar las dificultades presentadas en el desarrollo de esas eventualidades.

En lo que respecta a la competencia, tal y como de su definición se desprende, es dable precisar que es el particular quien, por las circunstancias que se han presentado a lo largo de la historia reciente, es el más capacitado para la prestación del servicio, llegando a esa aseveración por intermedio de un razonamiento integral que abarque las posibilidades y restricciones que tiene el ente público para proceder y cumplir los estándares requeridos para tal prestación, facilitando con ello que, siendo también estudiado por la doctrina económica, la apertura y posibilidad de que el privado y más actores puedan interceder en dichas labores va, sin duda alguna, a generar mayores estándares de calidad y eficiencia en la prestación del servicio por la existencia de un mercado libre y competitivo.

En el mismo hilo argumentativo, y por el lado de la competitividad, se precisa: (i) el por qué la globalización y la interacción directa de los mercados en instancias actuales inciden de manera directa en el progreso y desarrollo de un país, más aún cuando de infraestructura vial se trata, y; (ii) cómo la competitividad, comprendiéndose el impacto de la apertura de mercado en la prestación del servicio, es garante del establecimiento de un precio justo en la prestación del servicio dado el análisis de utilidad del cual se procura la prestación eficiente y de calidad del servicio.

La tecnicidad y especialidad se comprenden como la situación que permitió en mayor medida un ejercicio liberalizador realmente perceptible, procurando con su implementación que el prestador del servicio, bien sea el ente público o privados, sea el más capacitado, experto y conocedor. Dicha implementación, tal y como se entrará a discernir, incide en una despolitización en la prestación y una mitigación de las cargas prestacionales por parte de la administración, vinculándose aspectos fiscales.

El crecimiento de la población global y el incremento de las demandas en materia de servicios públicos han generado un impacto significativo en la capacidad del sector público para cumplir con ambos frentes. Esto ha propiciado la intervención de actores privados u otras entidades en el suministro de dichos servicios.

Consecuentemente, la eficiencia, como una de las implicaciones de los fenómenos que se analizarán en este capítulo, procura la optimización de recursos y procesos para garantizar la mejor prestación posible, constituyendo un incentivo que impulsará la transición de postulados que facilitará la intermediación de particulares.

La innovación, en el contexto de sociedades en constante cambio, busca ofrecer soluciones más eficaces y adecuadas a las crecientes demandas contemporáneas. Esta necesidad de adaptación ha sido, precisamente, uno de los factores que motivaron el ajuste al modelo clásico de la teoría de los servicios públicos.

Por último, siendo la consecuencia directa de las situaciones analizadas con anterioridad, se evidencia la necesidad de que el modelo modifique planteamientos que se dieron desde la concepción de la teoría, procurando así una redefinición de la prestación de servicios públicos¹⁹ para satisfacer las

¹⁸ Entendida, para el caso en concreto, como la teoría de la liberalización de los servicios públicos.

¹⁹ Por intermedio de la teoría de la liberalización de los servicios públicos.

demandas y expectativas de las sociedades ante los cambios que se van presentando con el paso del tiempo.

Con ello, se sientan las bases teórico-prácticas que permiten comprender la relación intrínseca y directa entre la liberalización de los servicios públicos y el surgimiento de alternativas, como lo son las Asociaciones Público-Privadas, estableciendo un marco conceptual robusto para el análisis de las consignas que presenta el capítulo siguiente.

El segundo capítulo inicia con un recuento de la definición, características e importancia de las Asociaciones Público-Privadas desde perspectivas locales; en segundo lugar se adentra en cuestionarse si ¿existe o no el contrato de Asociaciones Público-Privadas en Colombia? procurando con ello entender la operatividad de la figura en las realidades locales del país; en tercer lugar, se estudia la naturaleza contractual del contrato de concesión, como fórmula aplicable dentro del modelo de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia; en cuarto lugar, y bajo el entendimiento de lo analizado, se adelanta un análisis que constate la diferenciación e impacto de las Asociaciones Público-Privadas con el contrato de concesión, destacando puntos en los cuales existe (i) la posibilidad que tienen los particulares de presentar propuestas; (ii) la inexistencia de anticipos; (iii) los pagos por la prestación basados en calidad; (iv) las adiciones, tanto respecto al plazo como a las presupuestarias; (v) la asignación de riesgos, y; (vi) la motivación y conveniencia.

Lo presentado representa una contribución significativa al conocimiento de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia, al integrar los postulados teóricos con un análisis detallado de su aplicación en la realidad nacional. Este enfoque permite ilustrar de manera clara las distinciones con el contrato de concesión, además de resaltar los aspectos que definen su éxito o limitaciones en el desarrollo de proyectos de infraestructura en el país.

El tercer capítulo comienza adelantando un análisis cuantitativo sobre lo que argumentativamente, desde aspectos teóricos, se ha afirmado hasta este punto del desarrollo investigativo, procurando precisar, habiendo transcurrido más de diez (10) años desde la expedición de la Ley que le da nacimiento a la figura en Colombia, (i) ¿Qué cantidad de proyectos se manejan, en qué estado se encuentran, en qué áreas temáticas se desarrollan y cuál es la procedencia de los recursos e iniciativa? y (ii) ¿Cuál es el margen y rango de operación? ¿Cuáles son las circunscripciones territoriales y entidades que más la utilizan?, revelando la magnitud de los proyectos manejados, su estado y áreas temáticas de desarrollo, así como la procedencia de los recursos e iniciativas, explorando el margen y rango de operación, las circunscripciones territoriales y entidades que más recurren a las Asociaciones Público-Privadas en Colombia.

Seguidamente, se procede a realizar una clarificación consistente en analizar el alcance y establecer una diferenciación entre los conceptos de Infraestructura Pública y Servicio Público en el contexto de las Asociaciones Público-Privadas. Esta precisión busca destacar que, si bien estos conceptos son similares y tienden a complementarse en la práctica, poseen diferencias fundamentales que merecen ser delimitadas. Dicha distinción se considera esencial para aportar mayor claridad y completitud a los análisis presentados, fortaleciendo así el desarrollo de los contenidos temáticos a lo largo de la tesis.

Con posterioridad, se efectúa un análisis de caso de una Asociación Público-Privada en Colombia, donde se le adelanta un seguimiento detallado que abarca desde las nociones básicas del proyecto como aspectos propios del proceso contractual, precisando de quién fue la iniciativa del proyecto, cuáles son las partes contractuales, cuál fue la modalidad contractual, qué costos se previeron, cuáles fueron los plazos que se presentaron, cómo fue el proceso de adjudicación, cómo se efectúa la retribución del proyecto, cuál fue el impacto del originador del proyecto y cuál es la importancia de

la precalificación, así como de qué manera se surtió la distribución de los riesgos implicados en el proyecto, etc.

Lo expuesto en este capítulo constituye una contribución clave para comprender por qué las Asociaciones Público-Privadas en Colombia son un mecanismo viable y efectivo para la ejecución de proyectos de infraestructura vial. A través de un análisis cuantitativo exhaustivo, se revela el crecimiento y la expansión de esta figura, destacando las regiones y sectores donde su aplicación ha sido más recurrente y exitosa. Además, se proporciona una visión detallada del desarrollo de proyectos bajo esta modalidad, utilizando un estudio de caso que examina el impacto de estos proyectos, desde sus etapas preoperativas hasta su ejecución. Este enfoque permite no solo evidenciar la efectividad y alcance de las Asociaciones Público-Privadas en el ámbito vial, sino también vincular los conocimientos teóricos con la práctica concreta, integrando y aplicando los conceptos tratados en los capítulos anteriores. De este modo, se ofrece un análisis completo que refuerza la comprensión del impacto real y potencial de esta figura en el contexto colombiano.

En el cuarto capítulo, se realiza un estudio comparativo de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia y en España, llevando a cabo un análisis general y sencillo sobre el funcionamiento y utilidad de este mecanismo asociativo en el ámbito de la infraestructura. Se busca entender cómo opera esta figura en los dos ordenamientos jurídicos, explorando las similitudes y diferencias de ambos contextos. Es importante resaltar que la elección de España para esta comparación no fue una mera coincidencia, sino que se fundamenta en la similitud de los ordenamientos jurídicos de ambos países, lo que justifica su inclusión en este análisis. Este capítulo no solo se dedica a comparar las estructuras y los resultados obtenidos de las experiencias de las Asociaciones Público-Privadas en infraestructura en ambos países, sino que también establece una base sólida para entender cómo estas figuras, modalidades o contratos en España han evolucionado dentro de contextos legales, económicos y culturales diferentes.

Este estudio tiene un enfoque introductorio y general, lo cual permitirá, en etapas posteriores de la investigación, profundizar con mayor precisión en los detalles y aspectos específicos de la implementación y resultados de las APPs (CPP en España) en ambos países. El análisis futuro se orientará a desentrañar con mayor minuciosidad las dinámicas operativas y los factores que influyen en el éxito o fracaso de estas iniciativas, con el fin de proporcionar un entendimiento más completo y profundo de su impacto y potencial. En última instancia, se presentan las conclusiones a las que se arribó durante el transcurrir de la presente investigación.

CAPÍTULO 1: LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU RELACIÓN CON EL NACIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

ABREVIADA EXPOSICIÓN DEL CONCEPTO DOGMÁTICO, TRADICIONAL E HISTÓRICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Desde los comienzos del derecho administrativo ha sido estudiada la noción de los servicios públicos, al punto en que ha sido mencionado que se edificó “el concepto del Derecho Administrativo a partir de la noción de servicio público”²⁰. Es más, aludiendo a la historia de esta especialidad (derecho administrativo-subjetivo, como área de estudio de esta Ciencia) dentro de este campo de estudio (Derecho-objetivo), se asocia que una de las primeras temáticas de abordaje por parte del Estado y la administración son los servicios públicos por su relación directa entre su prestación, quienes gobiernan y los ciudadanos que componen dicha sociedad.

Particularmente, “la construcción teórica del servicio público se produce, en sentido estricto, en la Francia de los primeros años del siglo XX”²¹ teoría que, dicho en otras palabras, halla su fundamento y razón de ser gracias a esa jerarquización de quien gobierna y quien se ve sometido a lo interpuesto por aquel, el gobernado.

La historia es fiel testigo de la aseveración presentada con anterioridad, tan es así que podría manifestarse que desde el primer momento en que se dio la distinción entre gobernante y gobernado ya se podía hablar de servicios públicos y la injerencia de esta dinámica en la sociedad, imponiéndose, de por sí, unas obligaciones a los gobernantes y unas garantías a los gobernados, bajo el entendido de que es esta relación y prestación la consecuencia y justificación de la distinción entre gobernante y gobernado²². En palabras de León Duguit:

La notion de service public remplace le concept de souveraineté comme fondement du droit public. Assurément, cette notion n'est pas nouvelle. Dès le jour où, sous l'action de causes très diverses, dont l'étude n'est point à faire ici, se forme la distinction entre gouvernants et gouvernés, la notion de service public est née dans l'esprit des hommes. En effet, dès ce moment, on a compris que certaines obligations s'imposaient aux gouvernants envers les gouvernés et que l'accomplissement de ces devoirs était à la fois la conséquence et la justification de leur plus grande force. Cela est essentiellement la notion de service public²³.

En otras palabras, como lo analiza Barreto, se especifica que se “reconoce que la percepción de la prestación de servicios a favor de los ciudadanos o del “grupo” gobernado es connatural a una relación de poder independiente de su origen”²⁴.

²⁰ Jaime Rodríguez Arana Muñoz, «Sobre “Las transformaciones del Derecho Público”, de León Duguit», 65.

²¹ Miguel Ángel Sendín García, «Los servicios públicos en el siglo XIX», *Anuario de historia del derecho español*, n.º 75 (2005): 1.

²² Antonio Alejandro Barreto Moreno, «La teoría del servicio público y su aplicación real en materia de acueducto durante la década de los treinta», *Opinión Jurídica* 10, n.º 20 (2011): 70.

²³ León Duguit, *Les transformations du droit public*, Librairie Félix Alcan (Paris: Librairie Félix Alcan, 1913), 33, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6641156/mod_resource/content/0/Les_transformations_du_droit_public_%5B...%5DDuguit_L%C3%A9on_bpt6k67925q.pdf.

²⁴ Barreto Moreno, 70. Basta mencionar que León Duguit, de procedencia francés, viene siendo uno de los teóricos más renombrados en la esfera del derecho administrativo no solo en Colombia, sino en el mundo. Siendo, a su vez, doctrinante en derecho constitucional.

Paralelamente a lo estudiado, es menester mencionar que son estas las teorías de la administración que con los cambios de modelos constitucionales entraron a jugar un papel preponderante, debido a que, como bien lo relatan los historiadores, son esos cambios culturales, políticos, sociales, etc., los que hacen parte del cambio estructural dentro de la planeación de las administraciones, situación que es acorde con demostrar lo que se propone con el presente ejercicio académico.

Del estudio dogmático referenciado, es evidente la caracterización de labores en cabeza del Estado, de la Administración, consistente en garantizar la prestación de esos servicios que comprenden el mínimo vital para los sujetos pertenecientes a su sociedad. El cometido es tan concebido como tal que, sin importar el paso del tiempo, y haciendo alusión a su significado textual, se les sigue haciendo esa denominación de servicio público, ilustrándose esa potestad exclusiva de que la prestación sea por esta entidad pública.

En palabras de Rodríguez Arana, quien, en el contexto que se referencia, estudia los planteamientos teóricos de Duguit previamente mencionados, manifiesta que “pues bien, el Estado debe prestar esos servicios, esas actividades en régimen de continuidad y regularidad porque el Estado está al servicio de los intereses generales, que en un Estado social y democrático de Derecho están vinculados a la satisfacción de los derechos de los ciudadanos”²⁵. Por su parte, Hairou, haciendo una interpretación respecto a este mismo estudio manifestó que el servicio público es una “actividad administrativa de prestación positiva, a través de un servicio técnico, regular y continuo, realizado para y frente al público por una organización pública”²⁶.

En otros planteamientos, ilustrados por las propias obras de Duguit, y siendo esta una de las piedras angulares del derecho administrativo, se definieron los servicios públicos como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante”^{27 28}.

Aludiendo a otra definición tradicional, siendo está un poco más reciente, se estipula que el servicio público ha “quedado referido mayoritariamente al conjunto de actividades prestacionales asumidas o reservadas al Estado con el fin de satisfacer necesidades colectivas de interés general, siendo por tanto la nota distintiva la publicatio, es decir, la titularidad pública de la actividad en cuestión”²⁹.

La teoría que se va desarrollando, siendo catalogada por los historiadores y doctrinantes del derecho administrativo como el inicio de este estudio, realmente sí cumple con una complementación de teorías que en efecto van a entrar a conformar un todo dentro del derecho administrativo. Así, no sería un desarrollo completo aludir esta teoría sin mencionar que es gracias a su existencia y fundamentación que se empezó a consolidar la teoría de la responsabilidad del Estado. Según Rebollo, “el Estado interviene utilizando su fuerza para asegurar su cumplimiento, de lo que se derivará la responsabilidad del Estado en caso de que su incumplimiento cause un daño”³⁰.

²⁵ Rodríguez Arana Muñoz, «Sobre “Las transformaciones del Derecho Público”», de León Duguit», 70.

²⁶ Tomás Ramón Fernández, «Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy», *Revista de administración pública*, n.º 150 (1999): 58.

²⁷ Tomás Ramón Fernández, «Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy», *Revista de administración pública*, n.º 150 (1999): 2.

²⁸ León Duguit, *Les transformations du droit public*, Librairie Félix Alcan (Paris: Librairie Félix Alcan, 1913), 47, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6641156/mod_resource/content/0/Les_transformations_du_droit_public_%5B...%5DDuguit_L%C3%A9on_bpt6k67925q.pdf.

²⁹ German Fernández Farreres, *Sistema de Derecho Administrativo*, 1º (Madrid: Civitas, 2012), 420.

³⁰ Luis Martín Rebollo, «De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica», *Revista de administración pública*, n.º 100 (1983): 2491.

Es de aquí donde nace el concepto de solidaridad social, concepto hermano de la prestación de servicios públicos, como ese entendimiento de que la administración-Estado no va a atentar contra sus libertades naturales, sino que se va a procurar todo lo contrario, una garantía tendiente a la satisfacción de sus necesidades básicas, por medio del control y organización de los servicios públicos por parte de la administración³¹.

Logra, como se detalló en el apartado previamente mencionado, ser tan claro el pensamiento de Duguit que, a lo largo de sus obras, ejemplifica de diferentes maneras el sentir mismo de esa relación entre la administración y la prestación de los servicios públicos “el Estado no es, como se ha pretendido, y como durante algún tiempo se ha creído que era, un poder de mando, una soberanía; es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes”^{32 33}. Haciéndose un razonamiento teórico amplio y conciso sobre lo que estipula la teoría, el propósito de su nacimiento, el trasfondo de la prestación, la evolución de la misma y demás precisiones, Baldo Roselló estipuló:

Se trata de actividades destinadas al servicio del público, esto es, acciones por las que se asegura a los ciudadanos la satisfacción de una necesidad, sin que cada uno tenga que atender personalmente el cuidado de ella, como era antes, cuando constituían tareas privadas. Y ello fue así porque a medida que la técnica y la civilización brindaron nuevas posibilidades de satisfacción a las necesidades sociales, que en parte la sociedad reclamaba, se fueron produciendo -como hemos ya dicho- sucesivas ampliaciones en los campos de actuación del Estado. Entonces, el acto de declaración (publicatio) de una actividad o de un sector como "público", como "servicio público", significa que tal actividad queda incorporada al quehacer del Estado y excluida de la esfera de actuación de los particulares³⁴.

Lo que destaca de este análisis es, como se puede constatar, esa regla totalitaria por medio de la cual se pensó este sistema con la imposición de la necesidad y exigencia de que sea solo el Estado, la administración, el/la encargada de suplir las necesidades sociales de sus poblaciones, entendido casi como un imperativo de la vida en sociedad.

Es así como puede entenderse ese concepto innato del derecho administrativo, relevante desde sus inicios hasta la actualidad, permitiéndose con la prestación de los servicios públicos ir en pro del desenvolvimiento del interés general de la ciudadanía, concepto, a su vez, relevante y fundante del derecho administrativo³⁵.

En resumen, se considera determinante comenzar a realizar el estudio objeto de la presente tesis partiendo de una conceptualización que permita ilustrar el cómo fue pensada la teoría de los servicios públicos y bajo qué pilares se orientaría su desarrollo como una de las temáticas de mayor relevancia al interior del derecho administrativo, permitiendo con ello abarcar de manera amplia, y en complemento del título que a continuación se detalla, cómo se empezó a concebir, de una manera dinámica, esta figura dentro de las sociedades del mundo.

³¹ Luis Martín Rebollo, «De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica», *Revista de administración pública*, n.º 100 (1983): 2491-92.

³² Rodríguez Arana Muñoz, «Sobre “Las transformaciones del Derecho Público”», de León Duguit», 79.

³³ León Duguit, *Les transformations du droit public*, Librairie Félix Alcan (Paris: Librairie Félix Alcan, 1913), 33, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6641156/mod_resource/content/0/Les_transformations_du_droit_public_%5B...%5DDuguit_L%C3%A9on_bpt6k67925q.pdf.

³⁴ Baldo Kresalja R., «El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos», *THEMIS: Revista de Derecho*, n.º 39 (1998): 44.

³⁵ Daniel Márquez, «Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional, Editorial Novum, México, 396 pp.», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 16 (2012): 916.

RAZÓN DE SER DEL CAMBIO HISTORICO-DOGMATICO (MUTACION DEL CONCEPTO DEL SERVICIO PUBLICO): LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Si bien es innegable que la teoría de los servicios públicos tuvo mucha recepción y acogida por parte del sector académico como de los gobiernos del mundo a lo largo de gran parte del siglo XX, también hay que mencionar, situación perceptible con facilidad en las sociedades del mundo, que ese criterio de exclusividad en la prestación de servicios públicos por parte de la administración fue parte de una cuestión teórica que fue avanzando, al punto de que, tal y como lo pretende esta investigación, hizo parte de una evolución de gerencia pública que hoy por hoy contiene otros aspectos a considerar. Dicho fenómeno teórico es conocido en ámbitos académicos, y dentro de la doctrina del derecho administrativo, con el nombre de la teoría de la liberalización de los servicios públicos.

El Derecho, comprendido por teóricos como “una técnica normativa de la conducta humana”³⁶, debe ir direccionado al estudio de la conducta humana, situación que debe ser consecuente con los cambios de enfoque y de utilidad que se vayan dando al interior de las sociedades³⁷. Por eso, los entes que interceden en el funcionamiento del Derecho, deben procurar una compaginación idónea entre sus disposiciones, de manera que el resultado de sus gestiones represente un beneficio, o al menos brindar seguridad jurídica, a las sociedades que representan.

Con el paso del tiempo, más con las realidades actuales, las ciencias en sus conjuntos han procurado ampliar el debate de estudio y con ello conocer nuevas dinámicas y/o gestiones que tienen, sin lugar a dudas, alguna relación con los temas básicos de las ciencias sujetas a estudio. Por ello, el presente subtítulo pretende analizar ese cambio de enfoque y estudiar detenidamente las razones por las cuales en el derecho administrativo actual los particulares sí pueden desplegar, de manera eficiente y eficaz, acciones tendientes a la prestación de servicios públicos (servicios públicos domiciliarios, obras, infraestructura, salud, educación, etc.), situación que como ya fue ampliamente detallada, hace un siglo no lograba ser ni un simple pensamiento teórico.

Con relación a este tema, es pertinente comenzar señalando que fueron los cambios sociales, culturales, políticos, tecnológicos, demográficos, etc., los que con el paso del tiempo brindaron el espacio para que esas reglas totalizadoras cumplidas a lo largo de un siglo sean replanteadas, al menos en lo que tiene que ver con la prestación de servicios públicos por parte de un particular.

Conceptualmente, se ha expuesto el sentir mismo de la denominación <liberalización de servicios públicos> como “la transformación del régimen de prestación de ciertos servicios, que pasan de estar reservados al Estado a abrirse a los particulares”³⁸. Siendo esta una “transformación del régimen jurídico de una actividad, que pasa de estar reservada al Estado a ser libre”³⁹.

Con el propósito de llevar a cabo un análisis juicioso y detallado, este capítulo se enfocará en explorar diversas situaciones relevantes que facilitarán una comprensión integral de los fenómenos que han moldeado y direccionado la evolución de la concepción de los servicios públicos. Este análisis

³⁶ Deymor Beyter Centty Villafuerte, «La Justicia como objeto de estudio para construir una ciencia social consistente», *Prolegómenos* 23, n.º 46 (2020): 1, <https://doi.org/10.18359/prole.4214>.

³⁷ Emilio Serrano Villafañe, «Funciones del Derecho en la sociedad cambiante de nuestros días», *Anuario de filosofía del derecho*, n.º 17 (1973): 1.

³⁸ Andrés Boix, «Cohesión social y liberalización de servicios públicos» (Tesis doctoral, Valencia, Universitat de Valencia, 2001), 35-36, <https://www.uv.es/aboixp/publicaciones/boix%20palop.dea.pdf>.

³⁹ Boix, 36.

abarcará tanto los aspectos que han influido en la transformación de estos servicios en el ámbito colombiano como aquellos elementos de carácter global que, impulsados por un enfoque moderno, han permitido la participación de particulares en la prestación de los mismos.

El cambio en mención, haciendo alusión a las bases estructurales del derecho administrativo, si bien esta soportado en las situaciones que con posterioridad serán objeto de estudio, vale la pena aclarar que el conjunto de esas situaciones refleja esa obligación esencial por parte de la administración de afianzar esa consigna del interés general y el bienestar social⁴⁰. Tal es la situación que se ha expresado que “en los últimos años hemos asistido a un proceso creciente de liberalización de servicios públicos, lo que ha supuesto abrir el mercado a la prestación de actividades económicas que habían sido excluidas total o parcialmente del mismo por razones de interés general”⁴¹.

Según La Serna, bajo un entendimiento similar y de mayor amplitud, se advierte que son un conglomerado de situaciones las que “buscan reducir la intervención pública en la economía, y en consecuencia también la liberalización de servicios públicos, se han desarrollado en mayor o menor medida en casi todos los países sin que el nivel de desarrollo alcanzado sea un factor determinante para ello”⁴².

Este subtítulo abordará aspectos clave como: a) competencia, b) competitividad, c) tecnicidad y especialidad, d) cobertura, e) eficiencia, f) generación de innovación, y g) necesidad. Estos temas buscan corroborar las motivaciones tanto jurídicas como fácticas que impulsaron el cambio de enfoque, orientando el análisis hacia una comprensión integral de los factores que han permitido que la teoría de la liberalización de los servicios públicos se materialice con un propósito concreto. Este enfoque también busca resaltar cómo cada uno de estos aspectos contribuye al avance de un modelo de prestación de servicios públicos más eficiente, adaptable y alineado con los objetivos de innovación y mejora continua.

El propósito detrás de la enumeración de las circunstancias detalladas, que pretenden ser analizadas con posterioridad, es que su comprensión y entendimiento se haga en conjunto, debido a que, de la manera más lógica, muchas de estas situaciones encuentran sentido con la complementación de las otras situaciones que se desarrollarán.

Esto implica que, aunque las situaciones se presentan en un orden de explicación y desarrollo, no hay un subtítulo que sea más importante que otro. En lugar de ello, el entendimiento global de todos los subtítulos en conjunto es crucial para respaldar el argumento que se desea presentar.

a. Competencia

Para efectos de mayor entendimiento por parte de este subtítulo, quiere acudirse a la definición literal de este término, el cual, definido por la RAE, se entiende que la palabra competencia está vinculada a “la capacidad, la habilidad, la destreza o la pericia para realizar algo en específico o tratar un tema determinado”⁴³.

⁴⁰ Barreto Moreno, «La teoría del servicio público y su aplicación real en materia de acueducto durante la década de los treinta», 73.

⁴¹ Joaquín Tornos Mas, «Liberalización de servicios públicos locales y modalidades de actuación local en los sectores liberalizados», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.º 7 (2017): 108.

⁴² María Nieves De La Serna Bilbao, «La privatización en España: fundamentos constitucionales y comunitarios» (Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1995), 37, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=186400>.

⁴³ RAE, «Competencia», «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario, 2022, <https://dle.rae.es/competencia>.

En concordancia con lo anterior, los acontecimientos históricos son el resultado y la manifestación directa de la razón por la cual los individuos pueden, desde perspectivas actuales, desempeñar actividades tendientes a la prestación de los servicios públicos.

Para el caso en concreto, a la luz de los postulados básicos de la liberalización de servicios públicos, viene siendo la competencia uno de los lineamientos estructurales que soporta dicha teoría. Su objetivo básico es procurar que la prestación de los servicios se hiciera por el actor más capacitado y que, en últimas, sea consecuente con los fines de la administración, siendo, como podría intuirse con facilidad, el gasto público una prioridad dentro de la asignación de gestiones dentro de la prestación del servicio⁴⁴.

Es de lo dicho que se podría desprender esa idea disruptiva de que el Estado, a la luz de la concepción histórica de la prestación de servicios públicos, ya no cuenta con ese monopolio⁴⁵ natural que poseía, sino que, por los criterios que se están analizando en este capítulo, es la competencia y esa apertura del mercado la que va a generar mayores estándares de calidad y eficiencia en la prestación del servicio, más aún cuando los mismos son prestados por particulares: “con pluralidad de prestadores y un régimen de derecho privado se hace viable la disminución de los precios para aumentar la productividad y los beneficios”⁴⁶.

La teoría económica indica que el uso de los productos o servicios inelásticos no puede ser reemplazado por otro y que es necesaria su presencia y utilización sin importar el costo que implique su obtención⁴⁷. Se hace alusión a dicha teoría toda vez que, cuando se habla de los servicios públicos, se estaría refiriendo, sin duda alguna, a esa categorización dentro de los servicios inelásticos⁴⁸, pues su aprovechamiento no puede ser satisfecho por otro producto del mercado. Es la presencia de la competencia en el mercado, con sus dinámicas de: tecnicidad, especialidad, innovación, etc., la que va a generar y permitir la existencia de lineamientos antiabusos con los usuarios, en este caso también ciudadanos, propendiéndose siempre por la regulación del precio y de una eficiente prestación.

Para este caso, ampliándole el sentido al conjunto de los servicios públicos, debe mencionarse que “la falta de un régimen de competencia en materia de servicios públicos domiciliarios, privó durante mucho tiempo a la misma actividad competitiva de establecer efectivamente los precios con que estos servicios salieron al mercado, dando lugar a que los usuarios se vieran obligados a pagar precios elevados que aumentaban su costo real”⁴⁹. Viene siendo este un ejemplo de la importancia de la competencia en materia de servicios públicos, porque, como se mencionó con anterioridad, es la garantía de la prestación una representación directa del cumplimiento del interés general, situación que, como se evidencia, no cumple ni con los parámetros de la prestación y mucho menos los diseños del interés general.

⁴⁴ Carlos Saura Fructuoso, «Análisis general de las técnicas de intervención del Estado en la economía», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 14 (2015): 34.

⁴⁵ Martín Loo Gutiérrez, «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea: Elementos para un análisis sobre la concesión de obra pública en Chile», *Revista de derecho (Valparaíso)*, n.º 45 (2015): 326, <https://doi.org/10.4067/S0718-68512015000200012>.

⁴⁶ Michael Alba Martínez, «El contrato de concesión de servicio público. las nuevas técnicas de generación y explotación de infraestructura y las demás aplicaciones que surgen como consecuencia del cambio institucional.» (Tesis de maestría, Bogotá, Universidad del Rosario, 2014), 27, https://doi.org/10.48713/10336_10318.

⁴⁷ José Consuegra Higgins, *Apuntes de economía política* (Santafé de Bogotá D.C.: Editorial GRIJALBO S.A., 1997), 50-51, <https://bonga.unisimon.edu.co/handle/20.500.12442/9222>.

⁴⁸ Carlos Medina y Leonardo Fabio Morales, «Demanda por servicios públicos domiciliarios y pérdida irrecuperable de los subsidios: el caso colombiano», *Desarrollo y Sociedad*, n.º 61 (2008): 35.

⁴⁹ Alba Martínez, «El contrato de concesión de servicio público. las nuevas técnicas de generación y explotación de infraestructura y las demás aplicaciones que surgen como consecuencia del cambio institucional.», 22.

En síntesis, en la “competencia perfecta se alcanza la eficiencia, lográndose mayor bienestar social debido a la inmejorable asignación de recursos y a la conducta maximizadora de los individuos”⁵⁰. Esto, bajo el entendimiento de que es la competencia la manifestación con mayor eficiencia a la hora de regular el precio de cualquier producto-servicio.

Así mismo, podría hablarse de una fórmula casi que perfecta desde el punto de vista tanto práctico como económico, ya que, habiendo más intervinientes interesados en la prestación del servicio, se podría deducir una reducción de los altos precios que contraía el monopolio estatal en su prestación y una necesidad de que el servicio prestado sea de calidad, de no serlo serán las mismas reglas del comercio las encargadas de que dicha prestación desaparezca.

Es entonces con lo presentado que se podría concluir respecto a este fenómeno de competencia, en paralelo con la teoría de la liberalización de los servicios públicos, que “si una actividad puede prestarse en un mercado libre y competitivo, en que los derechos de los ciudadanos-consumidores estuvieran garantizados, no parece que existieran razones para retener la actividad en el sector público”⁵¹.

b. Competitividad

a) Como factor importante en esferas internacionales.

La motivación para analizar esta situación radica en los fenómenos sociales de cercanía que se han producido por los efectos de la globalización, entendida como “un proceso que integra a nivel mundial el conocimiento, métodos e información”⁵².

Bien es sabido que, con las herramientas digitales, dentro de ellas destacándose el internet, que trajo consigo la entrada del S. XXI; se le permitió a los Estados, tanto al ente público como a los sujetos-ciudadanos pertenecientes a dichos Estados, con la facilidad de un *click*, acceder a la información de todos los Estados del mundo en temáticas como la económica, aspectos sociales, tendencias políticas, cuestiones culturales, etc.

Desde la concepción del internet, la idea de intromisión de esta herramienta en el mundo fue la consolidación de un medio que facilitara las actividades y ciertas situaciones por las cuales pasaba la población mundial, generando con ello un sentido de bienestar y, conforme iba pasando el tiempo, una sensación de seguridad en los campos en que este se utilizaba⁵³, motivo por el cual los datos y conceptos presentes en medios digitales respetables cuentan con, en la mayoría de Estados del mundo, gran aceptación y credibilidad sobre lo manifestado.

Estadísticamente hablando, puede demostrarse como gracias al internet y a la tecnología han

⁵⁰ Fernando Ramírez Hernández, «La política de competencia y el proceso de regulación en México, 1993 - 1999» (Trabajo de grado, México D.C, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010), 1-2, <https://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/281/index.htm>.

⁵¹ Enrique Linde Paniagua, «La retirada del Estado de la sociedad: privatizaciones y liberalización de servicios públicos», *Revista de derecho de la Unión Europea*, n.º 7 (2004): 37.

⁵² María Victoria Flores, «La Globalización Como Fenómeno Político, Económico Y Social», *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas* 12, n.º 34 (2016): 39.

⁵³ Paula Uimonen, «Internet como herramienta para el Desarrollo Social», 2002, <http://www.net4dev.se/uimonen/INET97sp.htm>.

aumentado los índices de inversión extranjera, las cifras migratorias, la conectividad en el mundo, etc., materializándose esa idea de interconectividad global que tiene incidencia no solo en estas temáticas que se están resaltando, sino en todas las dinámicas que podemos percibir dentro de nuestras realidades.

En concordancia con lo anterior, sin duda alguna, es gracias a esas herramientas que es una prioridad para los Estados contar con buenos rankings que les permita figurar en alguno de esos aspectos, pues de ahí se podría lograr visualización internacional, y como consecuencia, convertir a dicho Estado en una plataforma para que los empresarios-inversionistas a lo largo del mundo, interesados en esos asuntos, vean a ese Estado como un lugar potencial para desarrollar su proyecto económico y con ello recibir utilidades que a la par constituiría beneficios tanto para el Estado como para las personas que ahí habitan.

Cifras como el Producto Interno Bruto “PIB” y el Índice de Competitividad Global “ICG” son determinantes para el desarrollo de proyectos internacionales dentro de cualquier Estado, pues si bien no se podría asegurar éxito rotundo dentro de la actividad comercial que se despliegue, eso depende más del desarrollo del proyecto, al menos le podría brindar seguridad al empresario o presentarle ciertos derroteros de interpretación, situación que de por sí representa un gran impacto dentro de la gestión que se esperaría desenvolver.

Con lo presentado hasta el momento, se puede inferir el cuidado, tanto macro como micro, que los Estados y sus miembros deben tener al adelantar cualquier proyecto, pues más que el nombre o reputación de la empresa o particular que desarrolle cualquier proyecto está el nombre del Estado y la percepción exterior de lo que está sucediendo. Ese es el caso, más en Estados como el colombiano por su geografía, y entrando un poco más en materia, sobre los temas de infraestructura que sí o sí, como se verá con posterioridad, representa un gran punto a considerar si se quiere tener éxito con cualquier gestión empresarial, más aún cuando “la calidad de la infraestructura física afecta claramente a la productividad de un país, la competitividad de sus exportaciones y sus posibilidades de atraer inversión extranjera”⁵⁴.

La situación presentada con anterioridad, y con total razón, representa un punto a considerar por parte de los inversionistas extranjeros al momento de incursionar en las dinámicas comerciales de un Estado, debido a que con el establecimiento de un mercado competitivo, sea cual sea el nicho comercial, se va “encaminado a aportar nuevas reglas que dan certidumbre a los actores del mercado para que desarrollen y desplieguen sus actividades económicas en un entorno de competitividad que fomenta la libertad de empresa y la iniciativa privada”⁵⁵.

Es en este contexto que, comprensible debido a razones económicas, entre más inversionista se encuentre en un Estado eso vendría representando más desarrollo en todas las esferas de conexión por parte no solo del empresario, ni de la población local, ni de la región, sino también del Estado por esa buena imagen de sus políticas macroeconómicas, acontecimiento por el cual es un asunto de entera relevancia para los Estados.

Así pues, al ver que son varias cuestiones las que se encuentran en debate: reputación internacional, cuestiones económicas, respaldo financiero, la inversión extranjera, etc., los Estados en sus

⁵⁴ Bernardín Akitoby, Richard Hemming, y Gerd Schwartz, *Inversión pública y Asociaciones Público-Privadas*, Fondo Monetario Internacional, Temas de economía 40 (Washington, 2007), 2, <https://comunidades.cepal.org/elac/sites/elac/files/2018-11/FMI.pdf>.

⁵⁵ Alba Martínez, «El contrato de concesión de servicio público. las nuevas técnicas de generación y explotación de infraestructura y las demás aplicaciones que surgen como consecuencia del cambio institucional.», 49.

conglomerados vieron la posibilidad de que en vez de que la prestación de servicios públicos fuera exclusiva por parte del ente público, y bajo el entendido de que muchas veces esos estándares de medición internacional de competitividad dependen de estas prestaciones, se concibió la posibilidad de que privados, aunando esfuerzos con los entes públicos, tuviesen la posibilidad de incursionar en la prestación de servicios públicos. Desde una posición teórica, soportando lo mencionado a lo largo de este párrafo, se ha estipulado en las evaluaciones del Foro Económico Mundial que, si los Estados realizan inversiones en infraestructura, siendo este un servicio público, mejoran la posición competitiva de los países⁵⁶.

Entendiéndose bien esta relación, se concibe la idea de una relación mutuamente beneficiosa, donde el particular percibe ganancias de su prestación, pero con su intermediación le genera, como resultado final, al Estado índices de mayor competitividad, situación que como ya se describió genera beneficios en distintas esferas de interés.

Así, como ejemplo de lo expresado, “las Alianzas Público-Privadas (APP) fueron creadas para apoyar a los gobiernos en la construcción de la infraestructura, para aumentar la productividad y mejorar la competitividad de los equipamientos que contribuyen a dinamizar la economía en sectores como: salud, educación, ambiental, cultural, recreación, energético, defensa, hidráulico, oficinas judiciales, telecomunicaciones y transporte”⁵⁷. De esta manera, con mecanismos como los de las Alianzas Público Privadas, creados en parte por este planteamiento de la necesidad de competitividad⁵⁸ y desarrollo en los Estados, se logran satisfacer los estándares de competitividad en una economía globalizada⁵⁹ generando reconocimiento y beneficios para el Estado en donde se ejecutan proyectos como estos.

Con lo expuesto entonces en este subtítulo es menester mencionar que, dentro de estas circunstancias, como se ha mencionado en el caso de la infraestructura, la creación y el mantenimiento de la misma son procesos evolutivos que buscan progresar, lo que significa que no siempre pueden ser las mismas vías o infraestructura, sino que con la necesidad y con los cambios en las realidades sociales de la población es que las administraciones deben procurar, por un lado, la prestación del servicio público, y, por el otro, esa respuesta constante a las necesidades que arribaría en competitividad de las regiones y de manera macro con el Estado. Es tan así que ese vendría siendo el criterio por el cual la competencia crece progresivamente en competitividad en ciertos Estados, por el no conformismo con lo que se tiene, sino con una visión más amplia y completa de lo que se necesita para procurar la mitigación de los efectos negativos y con ello competitividad a la luz internacional.

En ese sentido, hablándose de temas concernientes a la competitividad, viene siendo la infraestructura uno de los ítems de mayor impacto y relevancia dentro de esa tasación de cuál o no es un Estado competitivo, debido a que una buena infraestructura es el puente directo para el progreso de varios sectores económicos, no solo el de la infraestructura, generando así un aumento en la productividad nacional por ese cumulo de sectores beneficiados por la existencia de buenas obras⁶⁰.

⁵⁶ Miguel David Rojas López y Andrés Felipe Ramírez Muriel, «Inversión en infraestructura vial y su impacto en el crecimiento económico: Aproximación de análisis al caso infraestructura en Colombia (1993-2014)», *Revista de Ingenierías: Universidad de Medellín* 17, n.º 32 (2018): 109-28, <https://doi.org/10.22395/rium.v17n32a6>.

⁵⁷ Carlos Alberto Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad* 9, n.º 17 (2017): 143, <https://doi.org/10.22430/21457778.632>.

⁵⁸ Campo Elías López Rodríguez et al., «Incidencia de la banca multilateral en las asociaciones público-privadas: una perspectiva en Colombia», *Equidad y Desarrollo* 1, n.º 33 (2019): 237, <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss33.12>.

⁵⁹ Rojas López y Ramírez Muriel, «Inversión en infraestructura vial y su impacto en el crecimiento económico», 112.

⁶⁰ Andrés Ávila, «El problema de la Infraestructura para la industria en Colombia», 2015, 2, https://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/2015-04-04_10-19-20118776.pdf.

b) Como garante del establecimiento de un precio justo en la prestación del servicio.

Ahora bien, hasta el momento se ha desarrollado el evento bajo el cual los Estados pretenden ser competitivos, bajo el entendimiento de los diferentes frentes que cobijan dicha noción, con el propósito de atraer inversión extranjera, ser viables para la solicitud de créditos internacionales, etc. Sin embargo, hablándose de competitividad, vale la pena mencionar el otro frente que abarca este término, el cual consiste en el medio idóneo para el establecimiento de un precio justo por la prestación del servicio público.

Como se mencionó con anterioridad en el subtítulo de competencia, hallándose relación con lo que se presenta en este subtítulo, y a su vez siendo esta la intención del autor del presente documento, es gracias a la liberalización de los servicios públicos que, ante la multiplicidad de actores que son viables para la prestación del servicio, se logra la regulación del precio como contraprestación del servicio público prestado, bajo el entendido de la eficiencia en la prestación.

Es con esa idea que se halla relación con lo que se viene manifestando, debido a que son los actores interesados en la prestación del servicio los encargados de revisar sus procesos de producción y suministro de los servicios públicos y conforme a ese análisis dentro de la cadena de producción establecer cuál es el precio razonable que podría cobrarse por la prestación.

Dentro de este análisis, entendiéndose que hay competencia en el mercado, la intención del empresario es procurar mitigar la mayor cantidad de costos-gastos para así percibir mayores utilidades. En ese sentido, además de velar por la eficiencia en la prestación, está al tanto de ver cómo se podrían disminuir estos rubros dentro de la cadena de producción, esperando con eso que sus utilidades sean mayores. Soportando esta idea se ha mencionado que, “es notorio que la propiedad privada genera una política clara de incentivos, es decir inversiones concentradas y dirigidas a disminuir los costos y a aumentar la calidad y la productividad. Desde luego este espíritu motivador solo se presenta en un régimen de producción privado debido a que son los dueños quienes perciben las recompensas después de haber efectuado las inversiones que incentivan el mejoramiento de la producción”⁶¹.

Ese argumento del por qué este análisis de utilidad resulta relevante tiene que ver todo con la prestación del servicio y esa garantía del consumidor-ciudadano de que el precio a pagar es el menor en consideración a la eficiente prestación. Es esa lucha constante por parte de los empresarios que se encuentran prestos a garantizar el servicio la manera en la cual los ciudadanos cuentan con el aval de que el precio pagado es el menor del mercado con una prestación eficiente del servicio, porque va a ser el empresario que presente mejores ofertas comerciales-utilidad el que logre quedarse con el mercado y por ende proceder con la prestación.

Por ello, centrándonos en la eficiencia de la calidad y los costos, bajo el análisis de si la prestación del servicio debería ser por privados o por el Estado, se ha “considerado la existencia de dos tipos de incentivos a la inversión: la de reducir costos y las que mejoran la calidad de la innovación. Cuando los activos son de propiedad pública, el administrador público tiene relativamente pocos incentivos para hacer cualquiera de estas inversiones, ya que este director no es dueño y por lo tanto no percibirá el lucro de estas estrategias empresariales. Por el contrario, los productores privados tienen incentivos

⁶¹ Alba Martínez, «El contrato de concesión de servicio público. las nuevas técnicas de generación y explotación de infraestructura y las demás aplicaciones que surgen como consecuencia del cambio institucional.», 26.

muy fuertes porque, como propietarios, obtienen más de la rentabilidad de la inversión”⁶².

A partir de lo expuesto, tanto en el primer como en el segundo segmento de este subtítulo, se hace claro cómo la estructuración de la oferta de servicios por parte de actores privados proporciona numerosas garantías y ventajas al ciudadano-consumidor: (i) por la necesidad por parte del particular de innovar procurando una prestación más eficiente, debido a que, como se presentó, el extra de utilidades que va a percibir radican en esa diferenciación que logre obtener en su cadena de producción reduciendo esos gastos-costos que puede mitigar, claro está, sin afectar la idónea prestación del servicio. Dicho en otras palabras, “cuanto mayor sea la inversión en activos específicos, mayor es el excedente apropiable creado”⁶³; y, (ii) por la existencia de más actores interesados en la satisfacción de ese nicho comercial, razón por la cual el prestador del servicio público va a ser el que mejor oferta, tanto económica como de eficiencia, presente para la prestación.

c. Técnica-Especialidad.

Es la técnica en la prestación la situación que permitió en mayor medida un ejercicio liberalizador realmente perceptible. Como se espera demostrar a lo largo de este capítulo, el hecho de que el Estado tuviese que, con el paso del tiempo y de las necesidades sociales, estar más presente en la prestación de los servicios exigía mayor eficiencia y especialidad en lo que según sus lineamientos debiese cumplir, debido a que ya no eran pocos los ciudadanos-consumidores a los que debía atender, ni tampoco era poca la cantidad de servicios que se debían prestar.

En el mismo sentido de lo anterior, se ha manifestado que “en un mundo cada vez más complejo, los Estados prefieren delegar funciones tradicionalmente públicas al sector privado. Los gobiernos pretenden, según teóricos políticos modernos, organizarse a sí mismos a través de redes interorganizacionales que suman los esfuerzos públicos y privados”⁶⁴. Así mismo, siendo de relevancia para este análisis, “como sostiene la doctrina, los problemas financieros y de gestión del sector público causados por la “sobrecarga gubernativa” aconsejan que el Estado renuncie, en muchos ámbitos, a la administración directa”⁶⁵.

Al dimensionarse esa gran carga prestacional y la ineficiencia por parte del Estado en su prestación, fue la técnica la que entro a ser parte estructural por parte de los privados para competir y que le sea encargada, por medio del ejercicio liberador, la prestación de ciertos servicios⁶⁶, claramente aquellos en los cuales era oportuna su presencia. Con ello, lo que se evidenció fue una diversificación de funciones, propiciado por cuestiones técnicas y económicas⁶⁷, motivo por el cual los gremios tendientes, y expertos, en la construcción buscaban hacer parte de la prestación de servicios públicos de infraestructura, mientras que los particulares encargados en energía serian aquellos interesados en participar en la prestación de ese nicho comercial.

⁶² Andrei Shleifer, «State versus Private Ownership», *Journal of Economic Perspectives* 12, n.º 4 (1998): 137, <https://doi.org/10.1257/jep.12.4.133>.

⁶³ Ricardo Sánchez y Pablo Chauvet, *Contratos de concesión de infraestructura: incompletitud, obstáculos y efectos sobre la competencia* (CEPAL, 2020), 29, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45055-contratos-concesion-infraestructura-incompletitud-obstaculos-efectos-la>.

⁶⁴ Javier Robalino Orellana, «Las asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica», *Foro. Revista de Derecho*, n.º 13 (2010): 5.

⁶⁵ Loo Gutiérrez, «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea», 329.

⁶⁶ Joaquín Tornos Mas, «Liberalización de servicios públicos locales y modalidades de actuación local en los sectores liberalizados», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.º 7 (2017): 108.

⁶⁷ Baldo Kresalja R., «El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos», *THEMIS: Revista de Derecho*, n.º 39 (1998): 51.

Además, es gracias a esa especialidad-tecnicidad por parte de los sectores y sus intermediarios que se generaron consecuencias positivas cuando la prestación de los servicios públicos se diera por parte de ellos, debido a que son realmente los privados quienes conocen, sin hacer investigaciones o indagaciones grandes: (i) cuál es la materia prima y los materiales necesarios y de calidad para dar por cumplida alguna labor prestacional; (ii) cuál es el personal que necesitan para desplegar alguna de las labores a desarrollar; (iii) qué cantidad de personal se requiere para la prestación del servicio; (iv) cuáles son las gestiones que se deben adelantar, y; (v) cómo es el tratamiento sustancial como procedimental a emplear cuando se presente alguna dificultad, bien sea en la prestación como en la satisfacción del servicio público.

De esta manera, y con lo indicado previamente, se estarían generando menores gastos-costos por parte del Estado en la averiguación y entendimiento, tanto previo como operacional, de esas nociones de ejecución⁶⁸, lo que disminuye los tiempos en la realización, mitiga los riesgos de una mala prestación y da la garantía de que las operaciones sí se van desarrollando conforme las necesidades. En ese sentido, los particulares especialistas en temas de infraestructura, como ejemplo de lo presentado, conocen y comprenden las dinámicas de este nicho comercial.

Así, y como podría intuirse con lo presentado, es gracias a la existencia de la liberación donde el Estado-Administración puede, haciéndole el seguimiento respectivo a sus gestiones, desentenderse en parte de esa dispendiosa labor que implica la prestación y, por lo contrario, concentrar sus labores en aquellas gestiones que sí requieren de una total atención.

En cuidado entonces a este subtítulo, puede comprenderse que ese ejercicio liberalizador lo que vino generando fue una relación de gana a gana entre el Estado, los privados y los ciudadanos. Por un lado, se favorece el ciudadano, porque se le garantiza y satisfacen con calidad sus servicios públicos, incluyéndose ahí que con mayor tecnicidad se ahorran gastos en la producción y con ello se economiza la contraprestación en el servicio prestado y, por el otro, se favorece el Estado porque alivia su margen prestacional, sin dejar de lado la obligación de garantizar con creces una prestación de calidad en los servicios públicos, pudiendo así concentrar sus esfuerzos en gestiones que con mayor necesidad requieren de su empeño y presencia.

También, dicho en palabras de Baldeón, esta viene siendo una relación de “ganancia para las partes: para el sector público: menor costo (por la eficiencia, experiencia, especialización, e innovación que aporta el sector privado) y la posibilidad de potenciar en el corto plazo el impacto en inversión pública de recursos públicos escasos; y para el sector privado: emprender e invertir”⁶⁹.

El análisis por parte del Estado resulta bastante interesante a la luz de lo que se quiere proponer, toda vez que, estas fórmulas de transición si bien se dan por fenómenos fácticos hay, a la vez, cuestiones teóricas que pretenden que la prestación sí genere ese beneficio para los mencionados con anterioridad. El modelo en mención, que comprende dos instrumentos, se entiende como:

El “value for money” y “public sector comparator” son dos expresiones en estrecha relación: el “public sector comparator” es un instrumento que permite comparar el valor de un proyecto realizado por el sector público utilizando contratos públicos tradicionales, con el valor de otro proyecto similar ejecutado con la participación del sector privado en las tareas de financiación, diseño, ejecución y

⁶⁸ Manuel Aznar, «La colaboración público-privada y su fiscalización», *Revista Española de Control Externo* 20, n.º 60 (2018): 41.

⁶⁹ Inés María Baldeón Barriga, «Las Asociaciones Público-Privadas (App) en el marco jurídico ecuatoriano», *Foro. Revista de Derecho*, n.º 25 (2016): 106.

explotación, con la asunción de los relativos riesgos. Este instrumento permite determinar cuál forma de ejecución del proyecto otorgará un mejor “valor por precio” o “valor al dinero” que el Estado debe invertir. Con esta metodología se busca establecer cuál utilización de los recursos públicos resultará más eficiente⁷⁰.

La consecuencia entonces de esta diagramación teórica brinda aún más beneficios al ente estatal si la prestación del servicio es ejecutada por parte de un particular, debido a que así, por un lado, se da esa transferencia de los riesgos del proyecto al particular y, por el otro, se genera eficiencia y calidad de los servicios prestados por las nociones del “value of money”⁷¹, pues, con ello, se podrá liberalizar dineros públicos que pueden ser invertidos en otra gestión, siendo, como se ha venido mencionando, una relación de gana y gana.

Además, expertos han manifestado la preocupación latente de que la prestación de servicios públicos que, como se manifestó con anterioridad son “aquellas actividades de prestación que tienden a satisfacer las necesidades esenciales para el desarrollo de la vida de la colectividad”⁷², garantizando el mínimo vital, este al tanto y bajo la dirección de las administraciones⁷³, debido a que con los cambios de estas pueden alterarse las prioridades y dejar los proyectos de desarrollo social, que pudiesen vincular algún proyecto para mejorar la prestación de algún servicio público, a la deriva o espera de cualquier situación. Esa es la razón por la cual, se le ha dado al particular mayores potestades en la prestación de estos servicios por el proceso liberalizador, porque “la decisión acerca de la estimación de lo que, en cada momento, puede ser una “necesidad pública” no corresponde al mundo del Derecho, sino al de la decisión política, que a su vez se encuentra condicionada por el contexto socio económico de cada época”⁷⁴.

Eso, dicho en otras palabras, significa que, por medio de este proceso liberalizador, se le dan unas potestades al particular, en consideración a que sin importar el cambio de gobierno y los intereses económicos que se desean empezar con el comienzo de alguna gestión política, con la presencia del particular ya habría intermediación, por medio de contratos, de la gestión y satisfacción de los servicios públicos, donde no podría, y no debería, haber interrupción alguna a la gestión ni a los compromisos contractualmente acordados.

En concordancia con lo anterior, basta mencionar que los criterios técnicos y de especialidad que requiere alguna gestión, en principio, no obedece a cuestiones políticas. Si bien los costos y las etapas pre operacionales tienen aspectos que indiscutiblemente tiene que ver con aspectos políticos, es la parte operacional y la gestión de desarrollo de la labor la que obedece más a criterios técnicos y demás que a cuestiones políticas, razón por la cual se genera esa certeza, al menos a los ciudadanos-consumidores, de la efectiva prestación del servicio, situación que si dependiese del Estado, ente público, con la alteración de una corriente política que ha venido teniendo continuidad, se vería una variación y una posible afectación en la correcta prestación.

Ahora bien, debe recordarse dentro de este análisis, que la intermediación en la gestión no basta simplemente con la creación de mecanismos que generen la satisfacción de la prestación debida, sino que debe comprenderse esa red de mecanismos con las ideas del mantenimiento, innovación,

⁷⁰ Loo Gutiérrez, «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea», 324.

⁷¹ Loo Gutiérrez, 324.

⁷² Noris Tamayo Pineda y Lourdes Tabares Neira, «Servicios Públicos, concesión administrativa y protección de los usuarios.: Realidades», *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 6, n.º 1 (2018): 131-42.

⁷³ Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», 147.

⁷⁴ José Luis Villar Ezcurra y José Luis Villar Palasí, *Servicio público y técnicas de conexión* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España), 1980), 1261-62, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=119682>.

sostenibilidad y eficacia.

La idea en este punto, y siendo amparada por las administraciones, es tener visiones más a futuro, contándose, por supuesto, con personal, en este caso privado, idóneo y capaz para la prestación del servicio, donde, generado por su prestación, y bajo la consigna de este modelo, se le generará, por un lado, la satisfacción sostenible del servicio como, por el otro, una rentabilidad, a la luz económica, para las administraciones. Según Aznar, en pro de brindar algún soporte de lo que se mencionó, estableció que: “la consideración de medio propio y servicio técnico está vinculada, además de a la disposición de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de la actividad que se corresponda con el objeto social, a la mayor eficiencia de esta opción por comparación con la contratación pública, así como a su sostenibilidad y eficacia, contemplada según criterios de rentabilidad económica”⁷⁵.

Como inferencia de lo que se ha mencionado, debe recordarse, teniendo en retentiva lo que se ha analizado, como posición actual de estos contenidos, que “el rol de los gobiernos se ha trastocado, en Occidente han dejado de ser los productores de bienes y los proveedores de servicios y se han transformado en los supervisores de quienes hacen el trabajo”⁷⁶.

Así, conforme con lo presentado, podría establecerse que lo que se pretende con la tecnicidad-especialidad es que quien preste el servicio, sin hacer distinción entre actores privados o estatales, sea el más capacitado, experto y conocedor para la correspondiente prestación, debido a que, como se evidenció, además de contarse con análisis técnicos, de rentabilidad, sostenibilidad y de viabilidad en la prestación, el desarrollo del conjunto social va intrínsecamente vinculado con estas temáticas, generando, a la par, una despolitización en la prestación y una mitigación de las cargas prestacionales por parte de la administración, vinculándose aspectos fiscales, por supuesto.

En resumen, la importancia de la tecnicidad y especialización en la liberalización de los servicios públicos radica en su capacidad para mejorar la eficiencia y calidad de la prestación. La entrada de actores privados especializados ha permitido diversificar tareas, optimizar recursos y garantizar la continuidad del servicio. Esto beneficia a los ciudadanos al proporcionar servicios de alta calidad, efectuando, al mismo tiempo, un alivio para el Estado en sus cargas prestacionales.

d. Cobertura

Para efectos del estudio de la cobertura, se quiere analizar, desde una posición crítica, por sus implicaciones en la temática sujeta a estudio, tanto el (i) aumento estadístico de ciudadanos como (ii) la cobertura de servicios a prestar, en razón a que en la concepción social de las administraciones-Estados en los años de estudio de Duguít no se tenían ni una cobertura de servicios tan grande, ni una población siquiera similar a la que el mundo actual contiene, demostrando con ello lineamientos del por qué, confirmándose nuevamente, deben ser los particulares los encargados de la prestación de los servicios públicos.

En atención a lo anterior, y con miras a dejar claridad en este apartado, se considera pertinente hacer alusión, nuevamente, a la definición de servicio público, para efectos de lo que se pretende demostrar. En ese sentido, conviene mencionar sobre los servicios públicos que son “actividades en régimen de continuidad y regularidad porque el Estado está al servicio de los intereses generales, que en un Estado social y democrático de Derecho están vinculados a la satisfacción de los derechos de los

⁷⁵ Aznar, «La colaboración público-privada y su fiscalización», 47-48.

⁷⁶ Robalino Orellana, «Las asociaciones público-privadas (APP)», 101.

ciudadanos”⁷⁷.

Teniendo eso en cuenta, surge la noción teórica que necesariamente debe materializarse en la práctica: la prestación continua y permanente de servicios, sin que ninguna circunstancia, como el aumento de usuarios o el aumento en la actividad prestacional, obstaculice tal propósito.

a. Alcance de la Disponibilidad de Acceso

Si bien esta particularidad no nace estrictamente del Derecho, como se estipuló con anterioridad, es la Ciencia Jurídica la que debe acomodarse a las realidades sociales de sus ciudadanos y hacer el estudio debido de ello. Este, como puede constatarse, es un claro ejemplo de dicha acotación.

El paso del tiempo, con las conformaciones de las sociedades, fue siendo un precursor, intercedido por el desarrollo de los pueblos, de los aumentos poblacionales en las regiones del mundo entero. La ciencia, estudiando dichas cuestiones, ha analizado vertientes de relación con el aumento demográfico del mundo, estudiándose el porqué de decenios en decenios la población del mundo aumenta o disminuye.

Dentro de esos análisis, se ha constatado que la mortalidad de las personas no ha tenido el mismo desenlace de la natalidad, produciéndose un boom de crecimiento poblacional⁷⁸ en las sociedades del mundo. Las estadísticas actuales sobre la población mundial indican que a finales de 2022 se ha llegado a “8 mil millones de habitantes, una población cuatro veces mayor de la que había en el mundo en 1927”⁷⁹, situación que lleva a realizar proyecciones que prevén que la población mundial “se estabilizará en unos 10.000 o poco más entre 2050 y 2060”⁸⁰.

Haciendo la investigación en latitudes locales, historiadores han referenciado, sobre esta relación entre la natalidad y la mortalidad en este país, que: “la natalidad (TBN) creció hasta mediados del decenio de 1960, mientras que la mortalidad decreció en forma acentuada desde fines del decenio de 1930, de tal forma que hay una brecha entre ambos fenómenos de unos veinticinco o más años, brecha que produjo un apreciable y rápido crecimiento de la población, reflejado en la tasa de crecimiento total, que se aceleró de manera importante entre 1938 y 1985”⁸¹.

Además de ello, aterrizando un poco dichas estadísticas a percepciones más recientes y locales, se ha confirmado que “entre 1960 y 2020, la población de Colombia aumentó de 16.48 M a 50.88 M. Esto representa un aumento del 208.7 por ciento en 60 años”⁸², fechas que no se presentan en vano. Conforme a lo referenciado a lo largo de este capítulo, es evidente que la teoría de la liberalización de los servicios públicos data del desarrollo del siglo XX, situación que tiene toda la relevancia con el suministro de estos datos estadísticos, debido a que son estos los soportes, y el análisis precedido,

⁷⁷ Rodríguez Arana Muñoz, «Sobre “Las transformaciones del Derecho Público”, de León Duguit», 70.

⁷⁸ Mercedes Alcañiz, «Cambios demográficos en la sociedad global», *Papeles de población* 14, n.º 57 (2008): 251.

⁷⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, «El mundo alcanza los 8 mil millones de habitantes, de los cuales 662 millones viven en América Latina y el Caribe», CEPAL, 15 de noviembre de 2022, <https://www.cepal.org/es/noticias/mundo-alcanza-8-mil-millones-habitantes-cuales-662-millones-viven-america-latina-caribe>.

⁸⁰ Víctor L. Urquidí, «Perspectiva de la población mundial», *Estudios demográficos y urbanos* 20, n.º 1 (2005): 10, <https://doi.org/10.24201/edu.v20i1.1227>.

⁸¹ Jaime Carmona-Fonseca, «Cambios demográficos y epidemiológicos en Colombia durante el siglo XX», *Biomédica* 25, n.º 4 (2005): 470.

⁸² Datos Mundial, «Crecimiento demográfico en Colombia», DatosMundial.com, s. f., <https://www.datosmundial.com/america/colombia/crecimiento-poblacional.php>.

que en su momento tuvieron ocasión de ser estudiados, tanto por la academia como por los gobiernos de turno, para considerar al privado, en estos eventuales mecanismos de colaboración, unos excelentes aliados para no solo financiar las gestiones, sino hacerles frente a la correspondiente prestación.

Ahora bien, con estos aumentos progresivos, la regla estadística va direccionada a que con el paso del tiempo, esta brecha va a seguir generando diferencia, por diferentes fenómenos, entre ellos el avance de la medicina, dando así un resultado perceptiblemente mayor a las estadísticas poblacionales. De hecho, informes predictivos, han llegado a sostener la hipótesis de que “la población mundial aumentará en 2000 millones de personas para 2050”⁸³ haciendo mucho más relevante el estudio que se va desplegando con el desarrollo de las presentes líneas argumentativas.

El hecho de que la población aumente conlleva, de plano, muchos más esfuerzos por parte del ente público de generar satisfacción en la prestación de todo aquello que se catalogue como servicio público, implicando que, no solamente tiene que generar enfoque alguno en un servicio público particular, sino en el conglomerado de servicios que se entiendan como tal. Es tan sencilla la regla que “en América Latina, los efectos del crecimiento poblacional se dejan sentir en la mayor demanda de servicios”⁸⁴ o, expresado en otro planteamiento, fueron los aumentos poblacionales los que produjeron que “la demanda aumentara mucho y en forma continua”⁸⁵.

b. Disponibilidad de Servicios

Gracias a la concepción teórica sobre los servicios públicos, y con el desarrollo del trajín histórico que se ha mencionado y tratado a lo largo de esta tesina, las consideraciones sobre qué debería ser catalogado como servicio público empezó a formar un constante debate dentro de las administraciones del mundo, claro está, donde los cambios de modelos estatales han entrado a jugar un papel trascendental en estas discusiones.

Desde su concepción, por los cambios sociales, “la idea inicial del servicio público fue mutando conforme cambiaba la estimación de lo que se consideraba necesidad pública”⁸⁶, bajo esa percepción se entiende que el criterio de estimación como servicio público también podría contener determinaciones estatales en términos de intervención, como cuestiones políticas que entrarían a ser analizadas.

En esa perspectiva, cuando las cuestiones sujetas a debate, en casos como se mencionó en el párrafo inmediatamente anterior, se concibe esa connotación de servicio público difuminada por las implicaciones que sus ejecuciones van teniendo ocasión de suscitar en el desarrollo de la gerencia pública. Doctrinantes, fundamentados en argumentos de ese talante, y, en adición, a aquellos que se encuentran a lo largo de este subtítulo, estipulan que “el servicio público, se sostiene cada vez con más frecuencia, está en crisis o, cuando menos, el servicio público entendido de una manera tradicional”⁸⁷.

Particularmente, esas ideas teóricas, produjeron, en grandes regiones del mundo, un intervencionismo

⁸³ Naciones Unidas, «La población mundial sigue en aumento, aunque sea cada vez más vieja», Noticias ONU, 17 de junio de 2019, <https://news.un.org/es/story/2019/06/1457891>.

⁸⁴ Fred G Manrique Abril, Abel F Martínez Marín, y Juan Manuel Ospina, «Crecimiento poblacional y políticas públicas», *Apuntes del Cenes* 27, n.º 44 (2007): 155.

⁸⁵ Silvia Beatriz Grippo y Stella Maris Visciarelli, «Inversiones en servicios públicos y dinámica del espacio urbano», *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* IX, n.º 194 (2005), <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-61.htm>.

⁸⁶ Kresalja R., «El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos», 41.

⁸⁷ Boix, «Cohesión social y liberalización de servicios públicos», 39.

estatal grande, situación que preveía que gran cantidad de servicios fueran catalogados como públicos. El resultado de ello implicó, por su naturaleza prestacional, aún más cargas para el Estado, donde criterios fiscales entraron a ser considerados por parte de las administraciones, bien sea por la planeación prestacional que debe realizarse o por la ineficiencia e incompatibilidad que tienen las administraciones para cumplir con la gran carga prestacional que deben atender⁸⁸.

Esos acontecimientos permitieron, comprendiéndose la noción de servicio público, que las poblaciones de dichas administraciones ejercieran grandes presiones sobre la demanda de tales servicios bajo los calificativos y percepciones que ello requiere⁸⁹.

De lo tratado en este subtítulo, se puede concluir que las administraciones actuales, entendiendo las implicaciones macroeconómicas que tienen en materia de servicios públicos, son cada vez más inoperantes en esa calidad prestacional. Las sociedades crecen, los servicios y necesidades cada vez son mayores como para que el Estado desperdicie sus cometidos en gestiones que no conoce, poniendo en tela de juicio el cumplimiento que, bajo la denominación contractual o asociativa que sea, sí debe garantizar.

El resultado analítico de esas discusiones radica en que las Administraciones, con ese aumento de población deben, necesariamente, ampliar su margen de producción, lo que acarrea mayor inversión, costos, estudios y demás que genere la satisfacción de este sentir prestacional, cuestión que, bajo el entendimiento de sus ingresos limitados, repercute en la necesidad de encontrar a los privados como unos excelentes aliados en el cumplimiento de sus funciones consagradas.

No obstante, como se mencionó al iniciarse el presente subtítulo, sin importar las circunstancias, en este caso un aumento considerable de población o de servicios a prestar o las dos, las administraciones deben cumplir con la labor de generar una masividad en las cargas prestacionales de servicios públicos. La cuestión relativa a este punto, como se estudió en los subtítulos de tecnicidad-especialidad y eficiencia, el Estado-Administración, con la comprensión de estas cargas grandes, que se materializan en más recursos a invertir y mayor control y seguimiento a las actividades, consideraron al privado un excelente aliado para, por un lado, cumplir con el cometido establecido en la consigna de los servicios públicos y, por el otro, diversificar sus gestiones procurando eficiencia no solo en esta materia estatal, sino en las demás obligaciones que debe cumplir por su calidad.

Fueron esas estadísticas y cifras las que indujeron a las administraciones a, en el momento en que se discutía las implicaciones de la liberalización de los servicios públicos, adelantar esta gestión prestacional por parte de los particulares por los diferentes puntos que se han tratado, o trataran. En efecto, hace parte de las labores de los gobernantes, percibir y entender, en consideración a ese crecimiento poblacional y prestacional, dentro de esa planeación de los Estados y las administraciones⁹⁰, la carga prestacional que deben satisfacer para comprender que no son los más competentes ni idóneos para el desempeño de esas funciones, propendiendo con ello a una administración evolucionada⁹¹ y al tanto de las necesidades sociales⁹².

En ultimas, en la mayoría de los países, son las propias administraciones las que, al enfrentar

⁸⁸ Nafis Sadik, «La Salud y El Control Del Crecimiento Demográfico Son Indisociables», *Foro Mundial de La Salud* 12, n.º 3 (1991): 366-74.

⁸⁹ Gerda Palacios de Asta, «Crecimiento demográfico y demandas sociales», *Población y Desarrollo*, n.º 25 (2003): 50.

⁹⁰ Manrique Abril, Martínez Marín, y Ospina, «Crecimiento poblacional y políticas públicas», 150.

⁹¹ Manrique Abril, Martínez Marín, y Ospina, 156.

⁹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Gestión pública y servicios públicos: notas sobre el concepto tradicional de servicio público* (CEPAL, 2013), 13, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6366-gestion-publica-servicios-publicos-notas-concepto-tradicional-servicio-publico>.

necesidades administrativas, consideran que es viable y útil contar con una dependencia que pueda, entre otras funciones, estudiar “la evolución de la población, su crecimiento en tamaño, el ritmo de expansión y distribución espacial”⁹³, para así adelantar estos análisis estadísticos que, indiscutiblemente, repercuten, como se ha evidenciado, de manera directa en cualquier gestión pública⁹⁴.

e. Eficiencia

Siendo un derivado del apartado de tecnicidad y especialidad, se encuentra la eficiencia, entendido su vocablo como la “capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos”⁹⁵.

De la manera más clara y evidente, la eficiencia viene siendo una de las consecuencias directas de que sean los particulares expertos quienes tienen el encargo de desplegar las actividades tendientes a la prestación de servicios públicos⁹⁶, en parte a que, como se mencionó con anterioridad, hay un ahorro de tiempo, a la vez de recursos públicos⁹⁷, pues el particular, bajo el entendimiento de los lineamientos técnicos, comprende qué y cómo hacerlo, siendo esta una garantía que brindara beneficios, dentro de muchas situaciones, en especial en lo que concierne en los tiempo y al resultado deseado⁹⁸, es decir, “aprovechar en mayor medida los conocimientos y métodos de funcionamiento del sector privado en el marco de la vida pública”⁹⁹.

Así mismo, siendo de gran importancia para el desarrollo de este argumento, es menester indicar que los teóricos, no solamente jurídicos sino también económicos, han establecido que “el sector privado optimiza y utiliza mejor los recursos económicos que el sector público, siendo más eficiente en actividades de gestión empresarial”¹⁰⁰.

Con todo, distinto a lo ya presentado, esa posibilidad de que puedan, como se verá con posterioridad, los particulares financiar gestiones dentro de estos procesos liberalizadores, es una determinación en su totalidad de eficiencia, pues, como se ha venido demostrando, es esa una posibilidad-beneficio de la administración de que los recursos públicos sí se inviertan en lo que corresponda y, dentro de ejercicios asociativos como las Asociaciones Público-Privadas, se brinde la posibilidad de esa intermediación privada¹⁰¹.

Bajo estos postulados, los particulares expertos en cualquier subárea de los servicios públicos, comprendiendo las actividades que son de obligatoria ejecución y con esa habilidad alusiva a la experticia en dicho nicho comercial, son aquellos que pueden en esa labor de *accountability*¹⁰²,

⁹³ Palacios de Asta, «Crecimiento demográfico y demandas sociales», 1-2.

⁹⁴ Leonel Arcia Arcia, «Demografía y salud: Apuntes para una conferencia.», *Revista Habanera de Ciencias Médicas* 8, n.º 4 (2009): 3.

⁹⁵ RAE, «Eficiencia», «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario, 2022, <https://dle.rae.es/eficiencia>.

⁹⁶ Kresalja R., «El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos», 49-50.

⁹⁷ Akitoby, Hemming, y Schwartz, *Inversión pública y Asociaciones Público-Privadas*, 11.

⁹⁸ Loo Gutiérrez, «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea», 316.

⁹⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, «Libro Verde-Sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones» (Comisión de las Comunidades Europeas, 30 de abril de 2004), 3, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:PDF>.

¹⁰⁰ Gaspar Ariño Ortiz, *El contrato de colaboración público privada*, 1.ª ed. (Bogotá D.C: Universidad de los Andes, 2010), 203.

¹⁰¹ Ramón Huapaya Tapia, «Diez Tesis sobre las Asociaciones Público – Privadas (APP) en nuestro régimen legal.», *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 13 (2013): 18.

¹⁰² Thomas N. Hale, «Transparency, Accountability, and Global Governance», *Global Governance* 14, n.º 1 (2008): 74.

rendición de cuentas, generar resultados positivos a la ciudadanía en lo que tiene que ver con los plazos de entrega, los recursos invertidos y el cumplimiento efectivo de la labor a desarrollar¹⁰³. Los expertos, dentro de sus análisis, concuerdan con el hecho de que “si la Administración del Estado recurría a la experiencia negocial del sector privado, mejoraría la eficiencia de la construcción y la calidad de la gestión y explotación de las infraestructuras de servicio público, especialmente (aunque no de manera única), desde el punto de vista del gasto fiscal”¹⁰⁴.

Aun así, siendo profundamente estudiado por los diseñadores de este sistema liberalizador, se concibió esa garantía de que realmente la intervención privada sí genere un beneficio en lo referente a la eficiencia en los procesos en mención. Frente a ello, se concibió una fórmula en la que sólo se acuda a instancias privadas siempre y cuando se “demuestre técnica y previamente su mayor y mejor valor, frente a las restantes fórmulas ya conocidas de contratación pública”¹⁰⁵, situación que ilustra que antes del otorgamiento del contrato a algún particular el Estado-Administración tiene la obligación de hacerse un análisis de valor donde se estudie si las condiciones económicas y de tiempos sí son beneficiosas para el Estado, en lo que tiene que ver con el erario público y con los tiempos de entrega, en dado caso de que sí se le otorgue el contrato en mención.

El resultado de ese análisis, como podría deducirse, radica en esa posibilidad de que sean cada vez más los particulares quienes, por sus labores y experticia, estén al tanto de la gestión tendiente a la prestación de los servicios, debido a que es gracias a la experiencia en sus realidades comerciales que conocen el sector y con ello brindan mejores precios y tiempos idóneos en la prestación, acontecimiento que genera competitividad y beneficios para todos los interesados de estas relaciones sociales.

En consideración al marco conceptual que se viene adelantando, podría hablarse de esa situación por medio de la cual, el Estado, entendiendo su inoperatividad e ineficiencia en la prestación, dio paso a la transición de un nuevo modelo de gerencia pública, entendido como el nacimiento del Estado regulador. Las ideas de este postulado radican en el aval que se le brinda a los privados para que, por su capacidad, tecnicidad, especialidad, innovación y situaciones de provecho, ejerzan esas actividades, que desde su concepción estaban en cabeza del Estado, pasando así de ser un Estado prestador de los servicios a uno capaz de regular la gestión que los privados desarrollen para la satisfacción del servicio.

Soportando y complementando dicha idea, la doctrina ha especificado respecto a este asunto que, “la Nueva Gerencia Pública se caracteriza por el énfasis en los resultados y en la medición del desempeño, el monitoreo y la evaluación; el acento en la reducción de costos; la insistencia en la reducción del tamaño del gobierno; la promoción, para ese fin, de la privatización, la tercerización y la descentralización de servicios provistos por el Estado y otras funciones gubernamentales consideradas no esenciales; la desburocratización de la administración pública mediante la adopción de las prácticas y los métodos del sector privado, y aún del traslado de la prestación de ciertos servicios al mismo”¹⁰⁶.

No obstante, como se ha procurado desde las primeras líneas de este capítulo, son estos cambios los

¹⁰³ Eduardo González García et al., *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas* (Toledo, 2016), 936, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=583087>.

¹⁰⁴ Loo Gutiérrez, «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea», 316.

¹⁰⁵ Carlos Andrés González Serna, «De los avances legislativos en asociaciones público-privadas -APP-: los retos en estructuración de proyectos de iniciativa privada», *Justicia Juris* 10, n.º 1 (2014): 1.

¹⁰⁶ Manuel Alberto Restrepo Medina, «Burocracia, gerencia pública y gobernanza», *Revista Diálogos de Saberes*, n.º 30 (2009): 9.

que tienen que estar justificados en razones de fondo, que son muchos de los subtítulos que han tenido ocasión de desarrollarse, que brinden argumentos del por qué sí es procedente la prestación del servicio en cabeza de un particular. La “concesión de un servicio público se otorga en atención a las cualidades y condiciones que el concesionario reúna, esto es, competencia técnica, garantía económica, solvencia moral; es decir, se otorga siempre intuitu personae. Por ello, la enajenación requiere siempre de autorización, la cual es para la Administración potestativa y discrecional, y cuya decisión debe basarse en asegurar una buena gestión en el tiempo”¹⁰⁷.

Las condiciones entonces, siendo de estudio junto al subtítulo referente a cobertura, por las cuales fue siendo procedente la creación de concesiones en la prestación radica en esa posibilidad de “la fijación de condiciones y estándares técnicos que den seguridad y uniformidad al servicio”¹⁰⁸, siendo, como fin último, el interés general y la satisfacción generalizada eficiente del servicio la motivación de este cambio gerencial.

La otra cuestión por analizar, en estos efectos de la cobertura, radica en el cumplimiento en la prestación sin importar el aumento estadístico tanto de población como de la obligación en la prestación de servicios. Lo anterior fue, a la par de la formación de las civilizaciones, la razón por la cual se empezó a considerar la eficiencia un aspecto relevante a considerar y tener en cuenta dentro de las diferentes administraciones del mundo “y ello fue así porque a medida que la técnica y la civilización brindaron nuevas posibilidades de satisfacción a las necesidades sociales, que en parte la sociedad reclamaba, se fueron produciendo -como hemos ya dicho- sucesivas ampliaciones en los campos de actuación”¹⁰⁹, siendo una de estas la posibilidad, a la luz de términos de eficiencia, de que sean los particulares quienes tengan la posibilidad de prestar servicios públicos.

f. Generación de innovación

Paralelamente al subtítulo de la tecnicidad-especialidad, es la innovación la que viene complementando los procesos de gestión que se adelantan dentro de cualquier trámite¹¹⁰. Los procedimientos, pretendiendo por sus realizadores, buscan siempre generar mejores resultados, bien sean en tiempos, en producción, en costos, en ganancias, etc¹¹¹, eso, sin querer decir que son los únicos beneficiarios de estos procesos de invención.

Por ello, es que la innovación es tan relevante, como ya se mencionó, dentro de cualquier trámite, pero más aun, en lo que corresponde a la prestación de los servicios públicos. Los sucesos operacionales en la prestación de servicios deben siempre procurar por los mayores estándares de calidad, en todos los aspectos en los que se pueden analizar, debido a que es por medio de estos, dentro de muchas cuestiones a tratar, que se satisface una de las prioridades de la composición de las administraciones, el garantismo en todo momento del interés general.

Sin embargo, más allá de simplemente mejorar la eficiencia en la prestación, la innovación actúa como un vehículo a través del cual todos los participantes en el proceso (Estado-Administración, particulares, ciudadanos-consumidores) resultan beneficiados. De esta manera, se promueve una

¹⁰⁷ Kresalja R., «El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos», 54.

¹⁰⁸ Kresalja R., 49.

¹⁰⁹ Kresalja R., 44.

¹¹⁰ Paula Viviana Robayo Acuña, «La innovación como proceso y su gestión en la organización: una aplicación para el sector gráfico colombiano», *Suma de Negocios* 7, n.º 16 (2016): 125-40, <https://doi.org/10.1016/j.sumneg.2016.02.007>.

¹¹¹ Ofelia Gómez Niño, «Los costos y procesos de producción, opción estratégica de productividad y competitividad en la industria de confecciones infantiles de Bucaramanga», *Revista EAN*, n.º 70 (2011): 167-80.

prestación de servicios que no solo se adapta a las necesidades contemporáneas, sino que también fomenta la colaboración y el bienestar de cada uno de los actores involucrados.

a. Por parte de las Administraciones-Estado.

Inicialmente, en lo que concierne al Estado, analizado a la luz de parámetros competitivos¹¹², y dimensionando el poder del actual mundo globalizado¹¹³, si la gestión es buena dando acontecimientos positivos el referente internacional por parte de esa administración, crecerá, más aún si la temática sujeta a estudio son los servicios públicos. Como ya se mencionó estadísticamente, la necesidad de infraestructura es preponderante para el estudio preliminar de las compañías a la hora de invertir en, por ejemplo, Colombia, por las implicaciones organizacionales y procedimentales que dependen de esta satisfacción.

Ahora bien, con este razonamiento se complementa, incluso más, la idea de que la prestación del servicio público esté en cabeza de los particulares, pues son ellos los interesados en, por medio de procesos de innovación, procurar sacar mayores beneficios a sus prestaciones¹¹⁴, situación que, si continuará en esa etapa monopolística, no habría intención ni justificación alguna para ejercer procesos novedosos que dieran mejores resultados, realizándose así, si fuese el caso, una atenuación al desarrollo del país, en consideración a todas las consecuencias que ello acarrearía.

b. Por parte de los privados que ejecutan la prestación.

Seguido a ello, en lo que corresponde al privado que tiene un grado de responsabilidad por la prestación del servicio, es en la innovación donde seguramente va a encontrar la posibilidad de diferenciarse de sus competidores y obtener la habilitación para la realización de alguna gestión prestacional. Además de ello, es la innovación el canal que le va a permitir, bajo el entendido de que ya posee el título habilitante de prestación, lograr mejorar el servicio y, eventualmente, si las condiciones así lo plantean, obtener mayores rendimientos por la contraprestación al servicio suministrado¹¹⁵.

Dentro de las dinámicas operacionales, se ha pronosticado que las consecuencias adelantadas por el empresariado, sin importar el nicho comercial, constan, dentro de muchas más existentes, de: la posibilidad de “reducir costos de producción, materiales, energía, entre otros; reemplazar aquellos procesos desactualizados en el proceso de desarrollo del producto; mejorar la capacidad al momento de producir bienes y servicios; incrementar la participación en el mercado (...)”¹¹⁶.

Por lo tanto, vale la pena mencionar, respecto al sector privado, y a este particular análisis respecto a

¹¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), «La innovación es esencial para aumentar la productividad y mejorar la competitividad de los países», CEPAL, 4 de mayo de 2012, <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-innovacion-es-esencial-para-aumentar-la-productividad-y-mejorar-la-competitividad-de>.

¹¹³ Juan Gabriel Hernández Segovia, Rosa María Ortiz Hernández, y Agustín R. Uribe Ramírez, «Innovación y conocimiento tecnológico en la sociedad del siglo XXI: la revolución de las TICS», *Derecom*, n.º 13 (2013): 92.

¹¹⁴ Juan Arturo Ortega Gómez, «Determinantes del esfuerzo en innovación de empresas seguidoras en economías en desarrollo: el caso de la industria manufacturera colombiana» (Tesis doctoral, Valencia, Universitat Politècnica de València, 2019), 93, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=250284>.

¹¹⁵ Alba Martínez, «El contrato de concesión de servicio público. las nuevas técnicas de generación y explotación de infraestructura y las demás aplicaciones que surgen como consecuencia del cambio institucional.», 51.

¹¹⁶ Jasmín Lisseth Correa Tipán, Jhary Steeven Ledesma Cervantes, y Fabián Peñaherrera Larenas, «Importancia de la innovación y creatividad en el desarrollo de productos», *Pro Sciences* 3, n.º 22 (2019): 34, <https://doi.org/10.29018/issn.2588-1000vol3iss22.2019pp31-37>.

la innovación, que este “tiene como uno de sus principales activos su capacidad de generar soluciones con innovación, desarrolladas gracias a su experticia en el conocimiento del negocio y del sector y naturalmente, lo que buscaría al aliarse con la Administración para la ejecución concreta de un proyecto, es aplicar sus conocimientos e innovaciones desde el primer momento de formulación del proyecto”¹¹⁷.

Son esos esfuerzos de más que, dentro de los grupos de planeación y ejecución de cualquier proyecto, se estructuran ideas en pro de una mejor prestación que, en últimas, viene siendo la justificación de esas redes cognitivas que se estructuran. Esas ideas consolidan, no solamente en materia de servicios públicos, sino dentro de cualquier nicho comercial, las que con acertada ejecución arribaran en el éxito de la gestión¹¹⁸. En materia de utilidad, con el propósito de percibir mayores utilidades, en áreas como la prestación de los servicios públicos, los particulares deben encontrar la manera de -sin dejar de ejecutar una excelente prestación- estudiar la manera de cómo fuese posible reducir los costos de los procesos productivos que se surtan, dándole una visión permanente de actualidad al servicio a prestar¹¹⁹.

c. Por parte de los ciudadanos-consumidores.

Finalmente, por parte de la ciudadanía-consumidores, también hay cuestiones benéficas si las prestaciones se adelantan pensándose en esa necesidad de permanente innovación, pues son ellos los que, bajo la consigna del interés general, ven reflejados los esfuerzos realizados, tanto por las administraciones como por los particulares encargados de la prestación¹²⁰. No obstante, materializada esta idea, los ciudadanos, al ejecutarse esas invenciones que generan innovación, contarán con esa percepción generalizada de que las gestiones se desarrollan de la mejor manera, produciendo socialmente, un contento de las administraciones y esa consigna de sentir que las administraciones, en este caso bajo la ejecución de los particulares, sí van produciendo los frutos deseados.

En conclusión a este subtítulo, por medio de sus estudios particulares, se puede inferir la necesidad constante y urgente de innovar en los procesos de servicios públicos. La búsqueda de innovación es clave para lograr resultados positivos en áreas como competitividad, eficiencia, inversión extranjera, beneficios e intención de contar con altos niveles de innovación para mejorar los niveles de prestación de servicios, entre otros aspectos.

g. Necesidad

El resultado plausible de todas las situaciones que contiene este título se cataloga necesidad. Las situaciones en mención (entre los literales a y g) son acontecimientos histórico-fácticos que con su desenlace requieren de que sean los particulares, dependiendo de las diversas razones, los encargados de la prestación de los servicios públicos, siendo consecuentes con la teoría del ejercicio liberalizador de los servicios públicos, teoría referenciada al comienzo del presente capítulo, ilustrándose, así mismo, cuál y cómo era la gestión natural de los servicios públicos desde su concepción como tal.

¹¹⁷ Blanca Jacqueline Sepúlveda Figueroa, «Las Asociaciones Público-Privadas y el contrato de concesión: regulación parcial en la Ley 1508 de 2012» (Tesis de maestría, Tunja, Universidad Nacional de Colombia, 2014), 18, <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/47625>.

¹¹⁸ Correa Tipán, Ledesma Cervantes, y Peñaherrera Larenas, «Importancia de la innovación y creatividad en el desarrollo de productos», 33.

¹¹⁹ Alba Martínez, «El contrato de concesión de servicio público. las nuevas técnicas de generación y explotación de infraestructura y las demás aplicaciones que surgen como consecuencia del cambio institucional.», 52.

¹²⁰ Ortega Gómez, «Determinantes del esfuerzo en innovación de empresas seguidoras en economías en desarrollo», 32.

La historia ha estipulado, soportándonos en el subtítulo referente a la cobertura, cómo las administraciones cumplieran con su obligación natural de satisfacer la prestación de los servicios públicos. No obstante, son esos cambios demográficos y de aumentos en los servicios a prestar que se desencadenó esa imposibilidad fáctica de cumplirle a la ciudadanía por todos los servicios que se consideraban como públicos: “el crecimiento del gasto social en los Estados modernos los hace a estos progresivamente incapaces de hacer frente a tales inversiones con ahorro público”¹²¹. Lo anterior, bajo la comprensión de que se necesitaba “garantizar a todos la satisfacción regular y continua, esto es, sin interrupciones y con un nivel de calidad determinado, de ciertas necesidades que se consideran imprescindibles para la vida”¹²².

Ese acontecimiento fue el que generó esa necesidad de que los particulares, en este caso como mecanismo de colaboración y de absoluta necesidad, pudiesen estar al tanto de la prestación para con ello lograr cumplir la consigna obligacional que tenía la administración, toda vez que, como se ha expresado en diversos subtítulos de este capítulo: no se contaba con las destrezas y habilidades necesarias para garantizar esa prestación idónea; el presupuesto, erario público, ha sido, y siempre será, limitado, situación que generaba un impedimento al momento de procurar la prestación; era inoperante si quiera la idea de pretender consumir esas prestaciones; el poco conocimiento convertía a la administración en un ente que en vez de generar soluciones producía problemas; etc.

En adición a lo mencionado, relacionándolo con el segundo capítulo de la presente tesina, los sucesos nacionales en Colombia dan un claro ejemplo de cómo un servicio público como lo es la infraestructura¹²³, temática objeto de investigación, tiene repercusiones directas con el desarrollo, visto desde diferentes perspectivas, del país. Al punto de que se ha considerado que en Colombia “el 80% de la carga se transporta por tierra”¹²⁴, situando una carga enorme en materia de servicios públicos, porque más que una estadística ajena ilustra cómo el desarrollo económico de un país depende de la prestación idónea de un servicio público, disposición que de por sí estipula que sí hay más infraestructura vial hay más oportunidades de que el agro acceda a mayor población generando en masa más competitividad¹²⁵, y desarrollo, tanto a nivel municipal/departamental como nacional.

El tema del presupuesto, mencionado como una simple idea en unos párrafos precedentes, tiene toda la fundamentación para ser uno de los temas más relevantes dentro de este apartado de la necesidad. Frente a este tema, la prestación de este gran conglomerado de servicios públicos “en todos los países, pero especialmente en algunos como España y en economías emergentes como las latinoamericanas o las de Europa del este, requieren un esfuerzo financiero y de inversiones que la hacienda pública es incapaz de atender”¹²⁶, aspecto trascendental por el cual las inversiones privadas, ejecutadas por privados entran a tener un gran sentido y una comprensión encaminada a la colaboración para la satisfacción debida de estas obligaciones por parte de la administración.

Bien lo expresa el Libro Verde que condensa los debates que se surtieron desde un comienzo al interior de la Comisión Europea sobre “la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones”¹²⁷, advirtiendo esa necesidad latente de que sean los

¹²¹ Ariño Ortiz, *El contrato de colaboración público privada*, 204.

¹²² Fernández, «Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy», 61.

¹²³ Felipe Núñez Forero, *Servicios públicos domiciliarios, telecomunicaciones e infraestructura (instituciones, regulación y competencia)* (Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia, 2018).

¹²⁴ Gerson Javier Pérez-Valbuena, «La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia», *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, n.º 64 (2005): 3, <https://doi.org/10.32468/dtseru.64>.

¹²⁵ Alba Martínez, «El contrato de concesión de servicio público. las nuevas técnicas de generación y explotación de infraestructura y las demás aplicaciones que surgen como consecuencia del cambio institucional.», 209.

¹²⁶ Ariño Ortiz, *El contrato de colaboración público privada*, 204.

¹²⁷ Loo Gutiérrez, «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea», 317.

privados quienes puedan empezar a sortear la financiación de los proyectos para poder dar cumplimiento de lo acordado “teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias que han de afrontar los Estados miembros, este fenómeno responde a la necesidad que tiene el sector público de recibir financiación privada”¹²⁸.

La temática en mención, como puede percibirse, logra generar gran atención por parte del estudio de los servicios públicos, en lo que tiene que ver con su prestación, debido a que se “sufrir un importante cambio de perspectiva a causa de la necesidad de “reacomodar” los roles de ambos extremos del complejo social, el “público” y el “privado”, pasándose desde una visión de naturaleza autoritativa a una de tipo colaborativa”¹²⁹ esto, siendo bien encasillado dentro del presente escrito, logra efectuarse gracias a la necesidad de que: (i) sea prestada de manera idónea el servicio público; (ii) se beneficien las finanzas de las administraciones por los esfuerzos privados que se emplearan en la garantía y satisfacción de la prestación; (iii) se asegure la gestión prestacional, etc.

Por ello, siendo las legislaciones acordes con las realidades sociales, y en este caso con las necesidades, que se aunaron esfuerzos con el propósito de que se crearan figuras jurídico-económicas catalogadas, en grandes regiones del mundo, como contratos que permitiesen esa colaboración dentro de las dinámicas nuevas de la contratación estatal, por esos condicionamientos de que sea el ente público el encargado, de facto, de la prestación mencionada.

La situación fue tan así, en términos de beneficencia, que “algunos Estados europeos, de hecho, justificaron su decisión de incorporar reglas sobre estas modalidades contractuales en sus legislaciones, precisamente, por los beneficios que representaba para las cuentas fiscales”¹³⁰.

Son entonces las causas presentadas a lo largo de este subtítulo, y de todos los que lo preceden, las razones por las cuales se fundamenta la posibilidad y necesidad de que sean los particulares, bajo el título que sea, los encargados de adelantar gestiones tendientes a la prestación y satisfacción de los servicios públicos de los ciudadanos.

Es conforme a lo presentado al interior de los subtítulos en mención que se idealiza ese cambio total de perspectiva sobre el modelo clásico de funcionalidad de los servicios públicos, viéndose la carencia de condiciones necesarias que se requieren para la idónea prestación de los servicios referenciados.

En Colombia, aunque el alcance del análisis de la teoría de la liberalización de los servicios públicos —como se indicó en el apartado introductorio— es más amplio, resulta oportuno destacar cómo el concepto de servicios públicos ha evolucionado de manera significativa en su comprensión. Esta transformación, en armonía con el enfoque argumentativo desarrollado a lo largo de este capítulo, aporta una perspectiva complementaria que se profundizará en el análisis detallado del capítulo siguiente.

En particular, los lineamientos trazados por la Constitución de 1991 evidencian una transformación en la prestación de servicios públicos, permitiendo que, bajo ciertas directrices, actores particulares asuman responsabilidades tradicionalmente reservadas al Estado¹³¹. Este cambio no solo redefine el

¹²⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, «Libro Verde-Sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones», 3.

¹²⁹ Loo Gutiérrez, «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea», 325.

¹³⁰ Loo Gutiérrez, 321.

¹³¹ Carlos Alberto Atehortúa Ríos, «El régimen general de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: Parte 1», Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, n.o 99 (1998): 24.

papel del sector privado en la gestión de actividades esenciales, sino que también habilita mecanismos que faciliten la participación colaborativa entre ambos sectores.

De este proceso liberalizador, influenciado y soportado por los fenómenos estudiados a lo largo de este capítulo, surge la posibilidad de que, mediante medios asociativos, los particulares y el ente público coordinen esfuerzos y gestiones para cumplir el cometido prestacional que demandan los servicios públicos. En este contexto, las Asociaciones Público-Privadas, figura esencial del presente análisis, se consolidan como una alternativa viable que articula los intereses de utilidad pública con la capacidad de ejecución del sector privado.

Así, las Asociaciones Público-Privadas emergen no solo como una opción dentro del abanico de alternativas disponibles, sino como un modelo clave para la consecución de los objetivos prestacionales trazados por las administraciones públicas, tanto a nivel nacional como global. Este modelo responde a las necesidades planteadas por la liberalización y ofrece un marco colaborativo que potencia la eficiencia y sostenibilidad en la gestión de los servicios públicos.

CAPÍTULO 2: FÓRMULA CONTRACTUAL DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN COLOMBIA

1. Definición, características e importancia de las Asociaciones Público-Privadas desde perspectivas locales.

A. Definición.

Las Asociaciones Público-Privadas, en consideración a lo dicho hasta este punto, han contado con una multiplicidad de definiciones que orientan su desenvolvimiento en la sociedad¹³², por, lo ya mencionado, ese acoplamiento e integración de sus postulados con los diversos ordenamientos jurídicos del mundo¹³³, tanto así que en esferas transnacionales, como por ejemplo Europa, ha sido afirmado por medio del Libro Verde que “la expresión «colaboración público-privada» (CPP) carece de definición en el ámbito comunitario”¹³⁴.

Por ello, ampliando la visión analítica, se referenciarán unos apartados tendientes a brindar la definición, al menos básica, de lo que comprenden las Asociaciones Público-Privadas. Dado el caso, desde experiencias internacionales, se ha dispuesto que las Asociaciones Público-Privadas se refieren “a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio”¹³⁵.

En perspectivas latinoamericanas, se ha amparado que “las APP entonces suponen una idea bastante potente: la experiencia privada y el aporte estatal pueden constituir un medio para prestar mejores servicios públicos y construir y gestionar infraestructura de largo plazo, en una lógica de compartir riesgos y beneficios”¹³⁶. No en vano es que esa idea logra concretarse como tal, pues es, a la par de lo mencionado en el primer título de este capítulo, donde se busca promover “la sinergia entre el desarrollo de infraestructura y los servicios públicos que la acompañan”¹³⁷ por medio del concurso de los aportes públicos y la experiencia privada que van a ser el medio idóneo para el cumplimiento de los objetivos deseados.

En Colombia, sin generarse gran distinción teórico-práctica sobre los efectos de la definición de esta figura, ha sido afirmado desde aspectos doctrinales que “el modelo de las Alianzas Público-Privadas (APP) son formas colaborativas donde se unen los sectores público y privado, con el fin de emprender

¹³² Juan Manuel Urueta Gómez, *El contrato de concesión de obras públicas (project finance y partenariado público-privado)*, 2.ª ed., vol. 1 (Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2010), 28. Juan Manuel Urueta Gómez, *El contrato de concesión de obras públicas (project finance y partenariado público-privado)*, 2.ª ed., vol. 1 (Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2010), 28.

¹³³ Eduardo A. Cavallo, Andrew Powell, y Tomás Serebrisky, eds., *De estructuras a servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe* (Inter-American Development Bank, 2020), 67, <https://doi.org/10.18235/0002506>.

¹³⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, «Libro Verde-Sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones», 3.

¹³⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, «Libro Verde-Sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones», 3.

¹³⁶ Huapaya Tapia, «Diez Tesis sobre las Asociaciones Público – Privadas (APP) en nuestro régimen legal.», 19.

¹³⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica* (San Jose, Costa Rica: CEPAL, 2017), 26, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41063-asociaciones-publico-privadas-como-instrumento-fortalecer-objetivos-proyecto>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica* (San Jose, Costa Rica: CEPAL, 2017), 26, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41063-asociaciones-publico-privadas-como-instrumento-fortalecer-objetivos-proyecto>.

un proyecto”¹³⁸. Este marco conceptual cuenta con el respaldo de la Constitución de 1991, que introdujo la posibilidad de que el Estado, en lugar de ser el único proveedor de servicios, permitiese la participación activa de privados bajo condiciones específicas y reguladas¹³⁹. Esta disposición refleja una transformación fundamental en la relación del Estado con los servicios públicos, ya que con la reforma constitucional se consolidó la transición de un Estado prestador —con un rol eminentemente operativo— hacia un Estado regulador, cuyo papel se centra en ejercer actos de autoridad y control de mercado¹⁴⁰.

En este nuevo esquema, el Estado no abandona su responsabilidad, sino que se convierte en un agente vigilante de la prestación de los servicios¹⁴¹, supervisando a los actores privados para asegurar el cumplimiento de condiciones y estándares que respondan a los intereses públicos. Así, el cambio constitucional transforma el papel estatal en uno de vigilancia y regulación.

En la misma vía, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), entidad administrativa que tiene grandes implicaciones dentro del desarrollo de los proyectos de Asociación Público-Privada en el país, en concordancia con el artículo 25 de la Ley 1508 de 2012¹⁴², ha adoptado una definición, señalando de manera sencilla que este modelo es “un esquema de ejecución de cualquier tipo de proyecto de inversión en donde el sector público y el sector privado trabajan conjuntamente y alinean sus objetivos”¹⁴³.

Desde una perspectiva legislativa local, por medio de la Ley 1508 de 2012, se definió a esta figura como “las Asociaciones Público-Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”¹⁴⁴.

Ahora bien, dentro de ese desarrollo que ha presentado la teoría, en Colombia, por ejemplo, se esbozó, dentro del ejercicio legislativo, la existencia de las Asociaciones Público-Privadas de iniciativas tanto públicas como privadas. Como se procederá a desarrollar, la asignación entre una y otra depende, dentro de muchos más factores, de cuestiones como: la financiación, las metodologías contractuales a impetrar, la planeación y desarrollo de lo propuesto, etc., comprendiendo cuestiones tanto sustanciales como procedimentales. Lo que se espera con este análisis es, a la luz de lograr identificar las particularidades del modelo, identificar el impacto de las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa privada que, como se ha venido mencionando, y se continuará bajo esa tesis, es el destello innovador dentro de las áreas del derecho administrativo en general.

¹³⁸ Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», 135.

¹³⁹ Ténganse en cuenta los lineamientos establecidos en el Capítulo 5 de la Constitución Política de Colombia de 1991, titulado “De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos” que sientan las bases constitucionales de la prestación de servicios públicos como función esencial del Estado, en particular lo referente a los artículos 365 y 366.

¹⁴⁰ Guillermo Sánchez Luque, «Derecho Administrativo de la Libertad-Transformaciones del “Derecho de los Servicios Públicos” y subsidiariedad de las “prerrogativas del poder público”», *Revista Academia Colombiana de Jurisprudencia* 1, n.º 375 (2022): 279.

¹⁴¹ Sánchez Luque, 279-282.

¹⁴² Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012. Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.», *Diario Oficial No 48.308*, 10 de enero de 2012, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html.

¹⁴³ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Guía de Asociaciones Público-Privadas – Capítulo 1 - La Asociación Público Privada» (DNP, 11 de febrero de 2016), 4, <https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/guias-app.aspx>.

¹⁴⁴ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012».

i. Asociaciones Público-Privadas de iniciativa pública:

Como se expondrá en líneas posteriores, ha sido afirmado que las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa pública vienen siendo la evolución del contrato de concesión, porque es la intención de los estamentos públicos la que entra a predominar dentro de la ejecución de las obras de infraestructura vial, tal y como se articuló el contrato de concesión en su momento. Palabras más palabras menos, el proyecto que se desarrolle por medio de iniciativa pública será consecuente con los lineamientos concertados dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, como se ha mencionado en diversos apartados, esa iniciativa pública se verá complementada por ejercicios privados en alguna fase constitutiva del proyecto de infraestructura vial, dejando en claro que es la intención pública la que conduce la realización del proyecto de infraestructura en cuestión.

Soportando esa idea, desde frentes teóricos, ha sido recurrente la idea de que la implementación de las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa pública “debe estar alineada y ser congruente con la estrategia de largo plazo definida por el Estado y ser parte importante en la definición de los programas de desarrollo regionales. Sus resultados esperados deben tender hacia el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias que el sector se ha comprometido a alcanzar durante los años de gestión”¹⁴⁵.

En efecto, al comprenderse ese designio desde esferas públicas, de la manera más lógica, se comprende que el impacto procesal, particularmente en lo que respecta a las modalidades de contratación, deben ser más exigentes y bajo mayores estándares de transparencia, procurando la inexistencia de patrones corruptibles o de naturaleza desleal dentro de la asignación del proponente que acompañará el desarrollo de la gestión propuesta desde ámbitos públicos.

Es ese el motivo por el cual “las entidades públicas deben ser cuidadosas de mantener en todo momento los principios de transparencia y competencia (...) la entidad debe garantizar que el contratista seleccionado sea finalmente quien ofrece las mejores condiciones de calidad y costos (así este no sea el que haya presentado inicialmente la propuesta). Es por esto que la publicidad del proceso y la transparencia en los esquemas de contratación son prioritarias”¹⁴⁶. La importancia de las situaciones que motivaron el cambio del modelo en la prestación exclusiva de los servicios públicos por parte del Estado, desarrolladas en el capítulo 1, halla relevancia aun en estas instancias, debido a que puede evidenciarse de esta cita cómo desde esferas públicas se sigue pretendiendo la eficiencia y transparencia en la prestación del servicio.

El legislador, en vista de cómo abordar esos fenómenos anómalos dentro de la asignación del proyecto, procurando que el despliegue de actividades sean siempre beneficiosas para todos los actores interesados (Estado, ciudadanía, proponentes competentes interesados, etc.) dispuso que “el procedimiento de selección para los proyectos de Asociación Público-Privada de iniciativa pública será el de licitación pública, señalado en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y en sus normas reglamentarias, salvo lo previsto en la Ley 1508 de 2012 y en el Decreto 1467 de 2012, o las normas

¹⁴⁵ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Guía de Asociaciones Público-Privadas – Capítulo 2 etapa de elegibilidad de un proyecto de APP.» (DNP, 4 de octubre de 2014), 7, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Guia%20de%20APP%20%20Capitulo%202.pdf>.

¹⁴⁶ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Guía de Asociaciones Público-Privadas – Capítulo 2 etapa de elegibilidad de un proyecto de APP.» (DNP, 4 de octubre de 2014), 24, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Guia%20de%20APP%20%20Capitulo%202.pdf>.

que lo sustituyan, modifiquen o adicionen”¹⁴⁷.

Por su misma naturaleza pública, una de las distinciones que generan disparidad con las Asociaciones-Público Privadas de iniciativa privada, radica en que el proyecto, en concordancia y desarrollo del anterior párrafo, cuenta con esa iniciación y estructuración por parte de las entidades públicas¹⁴⁸ quienes se encargan de invitar a los particulares a participar en el desarrollo, pues estas ya cuentan “con los estudios requeridos para la celebración del contrato”¹⁴⁹. Es particularmente esa cuestión la que entra a definir y brindar esas ideas que logran caracterizar esta vía de ejecución debido a que, nuevamente, “en el caso de la iniciativa pública la definición de la necesidad y la estructuración del proyecto recae en el sector público”¹⁵⁰.

En general, la jurisprudencia constitucional ha englobado este ejercicio conceptual, que como se informó no es reciente por esa evolución del contrato de concesión, como una vía de aplicación de las Asociaciones Público-Privadas, indicando que “es la entidad quien inicia el proceso de selección del contratista para la ejecución del proyecto de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 11 de la norma citada”¹⁵¹. Ese acontecimiento, como aspecto con implicaciones de tinte procedimental, prevé, en concordancia a la modalidad contractual a utilizar (licitación), la necesidad de que, conforme con la legislación aplicable a esa situación, sea la entidad pública la que, con anterioridad al comienzo del desarrollo de la obra de infraestructura, le indique a los posibles oferentes las reglas que regirán el desarrollo de la realización del contrato.

Conceptualmente, generando un análisis transversal sobre lo expuesto, se ha señalado que “el pliego de condiciones es un acto administrativo, del cual se despliega su naturaleza jurídica, siendo este el mecanismo por medio del cual una entidad estatal establece las reglas a las que debe sujetarse todo aquel que desee participar en un determinado proceso de contratación con el Estado”¹⁵².

En ese sentido, a modo de síntesis, como logra evidenciarse de los apartados referidos en este subtítulo, es la intención del ente público la que se ve fuertemente aludida, procurándose cumplir los lineamientos, sustantivos-procedimentales-institucionales, impuestos por la entidad pública, en este caso, para la realización de la obra de infraestructura vial. Es más, viéndose en conjunto lo aquí mencionado, se concreta la idea de que las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa pública sí logran ser la mutación y evolución del contrato de concesión, al menos en lo que respecta a Colombia.

ii. Asociaciones Público-Privadas de iniciativa privada:

Son este tipo de iniciativas las que sí representan procesos innovadores tanto dentro del derecho

¹⁴⁷ Paula Andrea Guarín Prieto y Luis Fernando Torres Ramírez, *Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público-Privadas de Iniciativa Privada*, 1.ª ed. (Bogotá D.C: Procuraduría General de la Nación, 2015), 18, https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/todo_lo_que_necesitas_saber_sobre_las_asociaciones_publico_privadas_de_iniciativa_privada.pdf.

¹⁴⁸ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Abecé-Asociaciones Público-Privadas» (DNP, 2013), 2, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/A BC%20APP.pdf>.

¹⁴⁹ Corte Constitucional de Colombia, «Sentencia C-346/17. M.P. Gloria Stella Ortiz», *Expediente D-11673*, 24 de mayo de 2017, <https://www.dadep.gov.co/sites/default/files/marco-legal/c-346-17.pdf>.

¹⁵⁰ Valentín Estrada, «Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, Perú, Brasil y Argentina.» (Asociación Ambiente y Sociedad, junio de 2017), 43, <https://www.ambienteysociedad.org.co/estudio-comparativo-en-la-implementacion-de-las-asociaciones-publico-privadas-app/>.

¹⁵¹ Corte Constitucional de Colombia, «Sentencia C-263/16. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo», *Expediente D-11338*, 18 de mayo de 2016, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-263-16.htm>.

¹⁵² Jesika Michell Pinzón Téllez y Wilmer Steven Romero Cespedes, «Los pliegos de condiciones en el contrato de obra», *Revista IUSTA*, n.º 54 (2021): 1-60, <https://doi.org/10.15332/25005286.6552>.

administrativo colombiano como en las técnicas de intervencionismo que permite la realización de infraestructura en Colombia, aunando esfuerzos para la consumación de un Estado más competitivo y eficaz en esferas internacionales.

A diferencia de las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa pública, estas iniciativas privadas no implican una evolución de una figura jurídico-administrativa del Estado colombiano. Logra ser tan así que, dentro de las conversaciones comunes referentes a estas temáticas, es la gente la que refiriéndose a las Asociaciones Público-Privadas genera procesos lógicos con las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa privada. Es tan perceptible este acontecimiento que un sector de la doctrina ha precisado que “el tipo de iniciativa privada que no requiere desembolsos es considerada APP”¹⁵³.

Además de ello, es por medio de esta figura que se logró el cometido-posibilidad de que los particulares-privados tuvieran injerencia en la prestación de servicios públicos, haciendo alusión al objeto de este trabajo, como por ejemplo en la generación de infraestructura vial en el país.

Paralelamente, con injerencia comparativa, a lo indicado en las líneas explicativas de las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa pública, en el caso de las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa privada, es menester rescatar la idea que incursiona este modo sobre la posibilidad que tienen los particulares de presentar y estructurar ideas facilitando con ello una futura ejecución.

Frente a ello, en consideración a lo argumentado previamente, se ha sostenido que “las APP de iniciativa privada se diferencian de las de iniciativa pública, en tanto en las primeras los particulares estructuran el proyecto por su propia cuenta y riesgo, asumen la totalidad de los costos de la estructuración, y los presentan de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes”¹⁵⁴.

Así, siendo consecuente con el sistema de incentivos amparado a lo largo del texto legislativo, el privado contará, de ser aprobado el proyecto¹⁵⁵, con unos beneficios por la inversión realizada al inicio de la estructuración del proyecto que se desea ejecutar, situación que, de no requerirse desembolsos monetarios por parte del ente público, hará posible una variación dentro de las modalidades contractuales a ejecutar.

En la misma vía de lo anterior, pretendiendo que la implementación del marco de aplicación de las Asociaciones Público-Privadas sí tenga operatividad en el Estado colombiano, se propuso dentro del articulado legislativo, procurando esa cooperación entre lo público y lo privado, la imposibilidad de que estos proyectos de iniciativa privada se puedan adelantar con el 100% de recursos públicos, por lo tanto, en Colombia “la iniciativa privada no puede requerir únicamente recursos públicos”¹⁵⁶. La percepción del modelo consiste en que sí o sí el particular deba adelantar actividades, no solo de injerencia financiera, sino también operacional, logrando con ello que, como se comparten riesgos, pero también utilidades, las labores que adelante el particular sean las óptimas y necesarias para la

¹⁵³ Estrada, «Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, Perú, Brasil y Argentina.», 44.

¹⁵⁴ Corte Constitucional de Colombia, «Sentencia C-346/17. M.P. Gloria Stella Ortiz», *Expediente D-11673*, 24 de mayo de 2017, <https://www.dadep.gov.co/sites/default/files/marco-legal/c-346-17.pdf>.

¹⁵⁵ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Abecé-Asociaciones Público-Privadas» (DNP, 2013), 4, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/ABC%20APP.pdf>.

¹⁵⁶ Valentín Estrada, «Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, Perú, Brasil y Argentina.» (Asociación Ambiente y Sociedad, junio de 2017), 44, <https://www.ambienteysociedad.org.co/estudio-comparativo-en-la-implementacion-de-las-asociaciones-publico-privadas-app/>.

satisfacción del objetivo propuesto. En esta vertiente de estudio, complementando la idea en desarrollo, son las cuestiones referentes a la definición de la necesidad y la estructuración del proyecto las que “recaen en el interesado, quien debe realizar estudios de factibilidad y prefactibilidad”¹⁵⁷.

Ahora bien, el modelo se pensó en Colombia de tal manera que los inversionistas se sintieran atraídos por los lineamientos generales de las Asociaciones Público-Privadas e intercedieran en sus ejecuciones, razón por la cual, con la entrada del compilado legislativo, se concibió como un modelo de incentivos, no sin antes evidenciarse una buena realización por parte de los particulares, acontecimiento que sucede en todas las etapas formantes del proyecto que se espera desarrollar. Como ejemplo de esta situación, al momento de la presentación de la propuesta por parte del particular “el Estado participa como un evaluador de la calidad de los documentos que el originador realiza”¹⁵⁸ y si este ha sido favorable, es decir aprobando la etapa de factibilidad, “se le otorga un porcentaje de ventaja en la calificación dentro del proceso de selección”¹⁵⁹, situación que será analizada con posterioridad.

Así mismo, al ser de gran importancia dentro de los modelos de gobernanza y siendo, conforme a lo expuesto a lo largo del presente documento, parte de la motivación para la creación de esta figura jurídico-económica, también se advirtió legislativamente en Colombia que los proyectos de Asociación Público-Privada de iniciativa privada tiene unos límites-topes financieros para el Estado, situación que impone la necesidad de que más allá de las intermediaciones de operación o ejecución, el particular debe costear gran parte, por no decir la mayoría, de los gastos o costos que se desprendan del desarrollo y concreción de la obra en cuestión.

Frente a ello, el inciso 2 del artículo 17 de la Ley 1508 de 2012 establece que: “en esta clase de proyectos de asociación público-privada, los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser superiores al 30% del presupuesto estimado de inversión del proyecto. Tratándose de proyectos de infraestructura vial de carreteras dicho porcentaje no podrá ser superior al 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto”¹⁶⁰.

Es decir, bien hizo el legislador, expresando los argumentos para tal proceder, suministrando esa regla financiera-operacional dentro del desarrollo de cualquier gestión en materia de proyectos de Asociación Público-Privada de iniciativa privada, pues, de forma lógica, la mayoría de proyectos que se esperarían desarrollar consisten en temas de obra-infraestructura, tal y como venía siendo la cultura de implementación y experiencia desde un ejercicio global, procurando con ello, que sean diferentes ámbitos en los que puede aplicarse el modelo los que logren generar mayores rangos de intervención financiera por parte del Estado o de los estamentos públicos que intercedan en el proyecto.

Sumado a esto, al analizar la cita referenciada unos párrafos arriba, de manera casi literal, se pone de manifiesto la necesidad de que el actor privado realice esfuerzos financieros obligatorios en todas las fases del proyecto, desde su planeación-estructuración hasta la operación y finalización del objeto modular propuesto, generando con ello la idea de que la realización debe hacerse de manera óptima para que dentro del desarrollo, y ante eventualidades que se presenten, las erogaciones económicas que se causen no afecten la planeación financiera que el particular realizó y estructuró para la obra que se tenga ocasión de desarrollar.

La idea concordante respecto a ello consiste en que si bien el particular con los entes públicos

¹⁵⁷ Estrada, 43.

¹⁵⁸ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Guía de Asociaciones Público-Privadas – Capítulo 2», 24.

¹⁵⁹ Estrada, «Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, Perú, Brasil y Argentina.», 21.

¹⁶⁰ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012».

comparten riesgos, pero también parte de las utilidades, la intermediación en materia de responsabilidad por parte del particular es mucho mayor, fundamento que implica la debida diligencia y cumplimiento de lo que contractualmente se concierte, para que, dentro de la ejecución no se causen mayores gastos a los ya planeados generándose mayores utilidades y percepciones económicas por parte del particular.

Otro límite que puede llegar a encontrar el particular para que el modelo funcione, es decir, que con la planeación y estructuración se apruebe el proyecto y se pueda comenzar con la ejecución, consiste en que la entidad debe velar para que la solicitud por parte del particular tenga una consecuencia directa con el interés público, donde sea la colectividad ciudadana la que se vea favorecida por la realización del proyecto. Es en últimas el interés público el que le dio sentido y evidenció la necesidad de que modelos como las Asociaciones Público-Privadas tengan ocasión de existir.

Dicha idea, manifestado por expertos en la materia, pretende que la entidad pública asegure “que el proyecto realmente esté acorde con el interés público y que, en términos generales, sea armónico con los planes establecidos”¹⁶¹. Es más, dentro de ese análisis y evaluaciones preliminares, en concordancia con lo referenciado en el capítulo 1 sobre la eficiencia y la relación con la existencia de este modelo, la entidad deberá realizar antes de la correspondiente aprobación del proyecto “un análisis técnico – financiero a través de la metodología del comparador público-privado para verificar que resulta mejor acudir al APP que acudir a otro modelo de contratación, probando lo que se denomina técnicamente Valor por Dinero”¹⁶². En otras palabras, procurando la eficiencia del modelo, su correcta ejecución, motivación y beneficios para el Estado, el ente público aceptará la realización del proyecto bajo la modalidad de Asociación Público-Privada siempre y cuando se logre demostrar que resulta más económico y útil acudir al modelo sobre cualquier modalidad contractual prevista para tal realización.

La importancia sobre si una Asociación Público-Privada de iniciativa privada requiere de dineros públicos, desembolsos por parte del ente público, radica en si se somete el proceso de contratación por medio de una u otra modalidad contractual. En el primer evento, siendo este el más recurrido en Colombia, si “la APP de iniciativa privada requiere recursos públicos, se abrirá una licitación pública para seleccionar el contratista que adelante el proyecto”¹⁶³. En el segundo evento, poco frecuentado en Colombia, más en lo que tiene que ver con proyectos de infraestructura vial, si el particular no requiere de desembolsos públicos, “el proyecto será publicado en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) para que otros interesados puedan manifestar su intención de participar como ejecutores del proyecto y generar un proceso de selección competitivo”¹⁶⁴. En otras palabras, complementando la idea, respecto a este segundo evento, “la modalidad para elegir al contratista será por medio de una selección abreviada con precalificación, si el originador del proyecto considera que para la ejecución del proyecto no se necesitan de recursos públicos para su financiación”¹⁶⁵.

Es entonces con lo expuesto que se podría englobar que las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa privada cuentan con las siguientes características:

- Estructuración privada del proyecto.

¹⁶¹ González Serna, «De los avances legislativos en asociaciones público-privadas -APP-», 30.

¹⁶² González Serna, 30.

¹⁶³ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Abecé-Asociaciones Público-Privadas», 3.

¹⁶⁴ Invest Bogotá, «Actualidad del entorno de negocios-Asociaciones Público-Privadas-APP.» (Invest Bogotá, 2016), 5, https://es.investinbogota.org/wp-content/uploads/2022/03/actualidad_del_entorno_de_negocios_no_05.pdf.

¹⁶⁵ Guarín Prieto y Torres Ramírez, *Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público-Privadas de Iniciativa Privada*, 18-19.

- Vinculación mayoritaria de capital privado, cumpliendo límites mínimos legales de inversión.
- Disponibilidad y cumplimiento de estándares de calidad y servicio como condición de remuneración.
- Carácter excepcional: Aplicación sólo cuando se demuestre mayor eficiencia frente a otros modelos de contratación.
- Aplicación de la metodología del Comparador Público-Privado.
- Encargo a un particular de determinadas actividades previstas por el Legislador.
- Adecuada asignación de riesgos, que en concordancia con las características enunciadas anteriormente, para el caso de las APP de iniciativa privada, desde un punto de vista apenas lógico, quedarán en su mayoría en cabeza del inversor privado¹⁶⁶.

Cerrando entonces este subtítulo, es posible concluir que, respecto al modelo de las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa privada, se evidencia un avance en las temáticas de contratación estatal y en el intervencionismo estatal en la prestación de servicios públicos “pues se trata de proyectos que nacen y tienen su génesis en los particulares; quienes decidirán asumir el riesgo económico y financiero de presentar un proyecto, asumir los costos de estructuración y consolidación de su propia idea a sabiendas que sólo recibirán retribución, en caso de suscribirse el contrato y si y solo si, una vez se esté prestando el servicio bajo estándares de calidad preestablecidos, por lo tanto los riesgos para el Estado son mínimos”¹⁶⁷.

B. Características de las Asociaciones Público-Privadas.

Si bien podría hablarse de que son las características las que logran brindarle definición a algo, en este caso, más aún por las perspectivas de los diferentes Estados, se considera pertinente mencionar que:

Las operaciones de las Colaboraciones Público-Privadas (en adelante, CPP) suelen caracterizarse por los siguientes elementos:

1. La duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar.
2. El modo de financiación del proyecto, en parte garantizado por el sector privado, en ocasiones a través de una compleja organización entre diversos participantes. No obstante, la financiación privada puede completarse con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada.
3. El importante papel del operador económico, que participa en diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación). El socio público se concentra esencialmente en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que garantiza el control del cumplimiento de dichos objetivos.
4. El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público. No obstante, las operaciones de CPP no implican necesariamente que el socio privado asuma todos los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos. El reparto preciso de los riesgos se realiza caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos¹⁶⁸.

Como puede intuirse, en parte por la enunciación de las siglas CPP, el fragmento previamente citado hace alusión al Libro Verde sobre “la colaboración público-privada y el derecho comunitario en

¹⁶⁶ González Serna, «De los avances legislativos en asociaciones público-privadas -APP-», 24.

¹⁶⁷ González Serna, 30.

¹⁶⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, «Libro Verde-Sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones», 3.

materia de contratación pública y concesiones”¹⁶⁹. Se considera pertinente hacer alusión a esta cita, debido a que, en complemento del subtítulo previo, las Asociaciones Público-Privadas existen en Colombia, dentro de muchas más razones, gracias al estudio de los proyectos que se ejecutaron en España y Francia, Estados referentes, jurídicamente hablando, de Colombia.

Tan perceptible logra ser lo anteriormente mencionado que puede ser constatado con facilidad cómo las ideas alusivas a esta cita comprenden y forman parte, casi que, en su totalidad, de la definición genérica de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia, sobre todo con el aspecto legislativo que es, en efecto, el que gobierna las relaciones jurídicas que se adelanten bajo este modelo operacional en el país.

C. Importancia de las Asociaciones Público-Privadas.

A la par de todo lo relatado hasta este punto, en especial respecto a lo aducido en el primer capítulo, las Asociaciones Público-Privadas adquirieron importancia gracias a la solución de las problemáticas-situaciones que en épocas pasadas sucedían, siendo el efecto de ello una mala operatividad en la planeación y ejecución de los proyectos viales de la época. No obstante, sin entrar a repetir los razonamientos ya expresados, es importante analizar de manera macro un poco más el modelo, no centrándose exclusivamente en las problemáticas, sino en esa ocurrencia de factores que encuentran relevancia en la actualidad.

Frente a ello, basta con empezar a mencionar que “las APP nacieron como una estratagema contable, una manera de sortear las propias restricciones del gobierno sobre el endeudamiento público, y siguen siendo la gran atracción para los gobiernos y las instituciones internacionales”¹⁷⁰, la fórmula respecto a ello consta de generar beneficios dentro de los conglomerados que tengan relación con la estructuración y realización del proyecto vial. En este caso, a modo de ejemplificación microeconómica, si se da la realización de un proyecto de infraestructura vial que conecte a la capital, o alguna ciudad principal de Colombia, con cualquier municipio, sin importar su categorización municipal, genera, de plano, un mayor acceso al mercado-oportunidades en comparación a las que manejaba inicialmente el municipio, esto refiriéndose solo a relaciones de cercanía, cuestión que por acceso a los corregimientos y una buena red vial de conexión podrían reducirse los costos, al menos en lo que tiene que ver con gestiones de transacción.

De hecho, si la realización de esa simple obra genera beneficios microeconómicos, con la terminación de más proyectos de infraestructura vial, se puede plantear que dentro de un ejercicio departamental, es decir que dentro de 16 departamentos, siendo esta la mitad de los departamentos del país, se genere al menos un proyecto de infraestructura vial se podría afirmar con facilidad que el desarrollo de los municipios, de las regiones, de los departamentos brindarían, en su conjunto, beneficios macroeconómicos en lo que tiene que ver con cifras Estatales dentro de perspectivas internacionales.

Como ejemplo de ello, ha sido conceptualizado para el caso de Colombia que “las concesiones y los esquemas de Asociación Público-Privada han sido piezas claves para el desarrollo de la infraestructura nacional”¹⁷¹ consecuencia que acarrea esa articulación analítica relevante para la realización de esos estudios y rankings macroeconómicos en los que se esperaría Colombia logre, de una u otra manera, figurar y obtener los beneficios, de distinta índole, que, obteniendo un buen lugar,

¹⁶⁹ Loo Gutiérrez, «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea», 317.

¹⁷⁰ Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público-Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», 140.

¹⁷¹ José Manuel Vassallo Magro, *Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia* (Bogotá D.C: CAF, 2015), 148, <https://cafsciotea.azurewebsites.net/handle/123456789/758>.

podría conseguir.

El hecho en este punto radica en que es gracias a la existencia de modelos de colaboración que en Colombia podría ser viable la realización del planteamiento hipotético mencionado con anterioridad, permitiendo así suplir y/o actualizar la infraestructura de una manera expedita sin llegar a modificar los programas de desarrollo regionales que, en últimas, son los que brindarían el aval para el desembolso de dineros públicos que posibilitan la realización del referido proyecto.

Sin la existencia de estos planteamientos teórico-prácticos, como lo son las Asociaciones Público-Privadas, la inversión que le tocaría realizar al Estado desprendería una imposibilidad e insostenibilidad fiscal y, a la par de ello, una mala gestión y control en el desarrollo de lo que se esperaría ejecutar.

Logra el modelo generar tanta eficiencia, respecto a la cuestión que se viene tratando, que el privado, entendiéndose como colaborador-aliado-socio, ha llegado a financiar hasta el 100% de la creación de nuevas vías en la infraestructura vial del Estado colombiano¹⁷², produciendo con ello desarrollo generalizado en el Estado, sin haber intermediación alguna de dineros de procedencia pública. De hecho, referente al producto final de los proyectos de infraestructura, conectando estas ideas que se van hilando, debe mencionarse que “una buena infraestructura conllevaría al progreso de todos los sectores económicos y podría apoyar la diversificación productiva nacional, (...) que además realza la competitividad de los demás sectores económicos, que con políticas encaminadas a su desarrollo, podrían participar más del mercado mundial, dada la competitividad que ganarían con las inversiones realizadas”¹⁷³.

En el plano regional, dentro de ellos Colombia, ante esa deficiencia prestacional¹⁷⁴, y pretendiendo solventar la precariedad de los Estados en el suministro de recursos financieros para infraestructura, varios países latinoamericanos han construido obras de infraestructura por medio de las Asociaciones-Público Privadas¹⁷⁵.

En lo que concierne a Colombia, como consecuencia del análisis que se viene realizando, “el Gobierno ha encontrado en las Alianzas Público-Privadas un modelo que le permite ampliar la red vial en forma más eficiente”¹⁷⁶ y gestar por estas intermediaciones los efectos que se han venido mencionando.

Consecuentemente a ello, desde una esfera macroeconómica, el Foro Económico Mundial, por medio de sus reportes globales sobre competitividad, advirtió que la inversión en infraestructura incrementa la posición competitiva de los países¹⁷⁷, más cuando “se ha demostrado empíricamente que el progreso en infraestructuras ejerce un impulso muy importante sobre las economías”¹⁷⁸, por lo ya

¹⁷² Rojas López y Ramírez Muriel, «Inversión en infraestructura vial y su impacto en el crecimiento económico», 111-12.

¹⁷³ Ávila, «El problema de la Infraestructura para la industria en Colombia», 2.

¹⁷⁴ Juan Mauricio Ramírez y Leonardo Villar, «Macroeconomía de Las Concesiones de Cuarta Generación» (Fedesarrollo, 2015), 3-4, <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3172>.

¹⁷⁵ Eduardo A. Cavallo, Andrew Powell, y Tomás Serebrisky, eds., *De estructuras a servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe* (Inter-American Development Bank, 2020), 68, <https://doi.org/10.18235/0002506>. Cavallo, Powell, y Serebrisky, *De estructuras a servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*, 68.

¹⁷⁶ Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», 138.

¹⁷⁷ Foro Económico Internacional, *Reporte Global de Competitividad 2019* (Geneva: Foro Económico Internacional, 2019), <https://es.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>.

¹⁷⁸ Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», 139.

concertado, desarrollo generalizado en el Estado.

Será de tal magnitud el impacto que las infraestructuras producen en los Estados, particularmente bajo esta tendencia productiva de las Asociaciones Público-Privadas, que “en el año 2012, a través del Fondo Multilateral de Inversiones del BID, se configuró el índice “*Infraescope*”, el cual es un indicador que varía de 0 a 100. En este indicador se evaluó la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para llevar a cabo asociaciones público-privadas (APP). Para su evaluación se consideran aspectos como: marco jurídico, institucionalidad, madurez operativa, el entorno político-empresarial”¹⁷⁹, mejor dicho, informa internacionalmente cuál es el panorama de las Asociaciones Público-Privadas en un país, empezando su recuento fáctico desde la planeación y terminándolo en la ejecución del proyecto de infraestructura vial.

De manera coherente, la promulgación de la Ley 1508 de 2012 y la emisión del decreto 1467 de 2012, permitieron darle una definición, justificación y complementariedad al modelo de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia, siendo con ello “posible afirmar que Colombia en los últimos años incrementó la participación del sector público en los proyectos nacionales por medio de las asociaciones público-privadas, impactando favorablemente al indicador *infraescope* que pasó de 55,3 en 2010 a 59,5 en 2012, y a 61 en 2014”¹⁸⁰. Así, los rankings internacionales, cumpliendo esa labor comparativa, son los que empiezan a ser aspectos de interés para los inversionistas extranjeros ante la intención de ejecutar cualquier inversión en el país, tenga o no tenga que ver con las dinámicas de las Asociaciones Público-Privadas, razón por la cual se ha venido afirmando la existencia de ese desarrollo generalizado en el país con la puesta en marcha del modelo sujeto a ser analizado.

Dentro de la exposición de motivos de la Ley 1508, se estableció que, en concordancia con lo mencionado, “la principal ventaja de estos mecanismos es que no solo se obtiene financiación adicional para la actividad del sector público, sino que se capturan una serie de eficiencias del sector privado, para el adecuado desarrollo de los proyectos donde, contando con la alineación de incentivos adecuados, se logran agilizar los plazos de la obra, controlar el presupuesto de inversión y finalmente proveer un adecuado servicio de operación y mantenimiento de la infraestructura”¹⁸¹.

Esa idea, congrega muchas más cuestiones porque, siendo ampliamente desarrollado, “este nuevo modelo que se viene implantando en Colombia es una alternativa para mejorar las vías en mal estado y los diseños anti funcionales. Una mejor infraestructura tiene un impacto positivo en la construcción de las redes viales y de obras complementarias, como puertos, ferrocarriles, hoteles, hospitales, penitenciarías, telefonía móvil y televisión. Obras que contribuirán a incentivar la inversión en el sector agrícola y mejorar la calidad de vida de sus habitantes”¹⁸².

Cerrando entonces esta idea de la importancia, dando un argumento empírico de fuerza, vale rescatar la idea tendencial sobre la implementación del modelo, donde son los Estados más fuertes del mundo, en materia económica y de desarrollo, los que procuran fuertemente su implementación por cuestiones tanto de competitividad como de satisfacción de las necesidades sociales debidas. En soporte de lo anterior, Carlos Botero afirma que: “la tendencia mundial de países desarrollados como Estados

¹⁷⁹ Rojas López y Ramírez Muriel, «Inversión en infraestructura vial y su impacto en el crecimiento económico», 116-17.

¹⁸⁰ Rojas López y Ramírez Muriel, 117.

¹⁸¹ Senado de la República de Colombia, «Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 160 de 2011 senado, 144 de 2011 cámara. Por la cual se establece el Régimen Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones», *Gaceta No 932*, 5 de diciembre de 2011, 2, <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2010-2014/2011-2012/article/160-por-el-cual-se-establece-el-regimen-juridico-de-las-asociaciones-publico-privadas-se-dictan-normas-organicas-de-presupuesto-y-se-dictan-otras-disposiciones-mensaje-de-urgencia>.

¹⁸² Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», 138.

Unidos, China, Brasil, Chile y otros, donde se desarrollan desde los años 50 asociaciones público-privadas tipo concesión, como mecanismo dinámico que permite participación de capitales privados en la creación y consolidación de la infraestructura vial de cada país, es una muestra de la viabilidad del modelo. Este esfuerzo permite al sector público y privado lograr estándares aceptables de competitividad al nivel financiero en una economía globalizada que requiere satisfacer la demanda creciente por infraestructura, necesaria para el crecimiento del sector transporte de carga y pasajeros”¹⁸³.

En conclusión, como se analizará en el capítulo siguiente, las obras de infraestructura desarrolladas a través de las Asociaciones Público-Privadas generan un impacto significativo en las esferas local y nacional. No obstante, sin limitar el análisis a un ámbito espacial específico, es igualmente válido argumentar que estas iniciativas pueden influir positivamente en el ámbito regional, contribuyendo además a fortalecer la interconexión global de América Latina con el resto del mundo, haciendo cada vez más evidente su integración en un contexto globalizado. El caso puntual al que se alude es sobre el Aeropuerto el Dorado de Bogotá, obra producto del desarrollo de un proyecto de Asociación Público-Privada, el cual pasó a ser considerado como el principal HUB de América del sur¹⁸⁴, debido a que este “se sitúa en el tercer lugar de importancia en tráfico de pasajeros y en primer lugar en tráfico de carga en el entorno latinoamericano”¹⁸⁵.

2. ¿Existe o no el contrato de Asociaciones Público-Privadas en Colombia?

Con referencia a lo mencionado en el artículo 1 de la Ley 1508, y bajo el cuestionamiento de si existe o no una tipología contractual especial dedicada para las Asociaciones Público-Privadas, debe mencionarse el hecho de que estas se “materializan en un contrato”¹⁸⁶, dando lugar a que de la interpretación de la definición se precisa que no hay una tipología contractual especial o novedosa que presente o incursione la Ley 1508 de 2012.

Ese razonamiento alude a que las Asociaciones Público-Privadas “no corresponden a una nueva tipología contractual, sino a un marco dentro del cual podrán desarrollarse diversas especies contractuales, dentro de las que se encuentra por ejemplo, las concesiones de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la mencionada Ley”¹⁸⁷, cuestión que demuestra que “las APP no hacen parte de las tipologías contractuales en la actualidad”¹⁸⁸.

El artículo 2 de la Ley 1508 de 2012 estipula que: “las concesiones de que trata el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se encuentran comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público-Privadas”¹⁸⁹. Por ello, tal y como lo infiere la disposición legislativa referenciada, vienen siendo las Asociaciones Público-Privadas un modelo dentro del cual pueden articularse diferentes figuras, o contratos, del ordenamiento jurídico colombiano. Dicho en otras palabras, “las APP como tal es el término genérico, teniendo a la concesión como una de las modalidades específicas y como principal antecedente”¹⁹⁰ o “se puede hablar entonces de un género, formulación o modelo marco

¹⁸³ Botero Chica, 138.

¹⁸⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá, *Aeropuerto el Dorado. Retos y oportunidades-perspectiva urbana y regional*-. (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018), 75-76, http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/aeropuerto_el_dorado_22-10-18.pdf.

¹⁸⁵ Vassallo Magro, *Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*, 148.

¹⁸⁶ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012».

¹⁸⁷ González Serna, «De los avances legislativos en asociaciones público-privadas -APP-», 23.

¹⁸⁸ Luis Carlos Guzmán Cuenca, «Naturaleza jurídica del contrato de concesión de obra por vía de asociaciones público-privadas: fortalezas y deficiencias», *Revista IUSTA*, n.º 51 (2019): 153-84, <https://doi.org/10.15332/25005286.5034>.

¹⁸⁹ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012».

¹⁹⁰ Baldeón Barriga, «Las Asociaciones Público-Privadas (App) en el marco jurídico ecuatoriano», 135.

dentro del cual caben varias figuras contractuales concretas¹⁹¹.

Logra ese propósito evidenciarse cuando se afirma que “en las APP caben modalidades como: concesiones, proyectos de inversión en infraestructura a largo plazo y Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)”¹⁹². La importancia entonces de generar una caracterización de la figura, como del sentir constitutivo de la misma, resulta preponderante, debido a que son esas ideas las que, sin diferenciar los contratos o las figuras operantes del modelo, van a orientar el funcionamiento y los cimientos estructurales del modelo de las Asociaciones Público-Privadas.

Conceptualmente se ha previsto, respecto a esta importancia de las características dentro de la operatividad del modelo, dando sentido a lo referenciado en subtítulos previos, que a “partir de un análisis de las características esenciales de las APP’s podemos entender los grandes avances y retos a los que tendrá que enfrentarse la contratación pública”¹⁹³ esto, dentro de la caracterización genérica de las Asociaciones Público-Privadas como también respecto a su especie: las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa privada, también referenciada con anterioridad.

Lo innovador dentro de la implementación de este modelo incursionado por política pública, al menos en Colombia, y en concordancia con los antecedentes mencionados al comienzo de este capítulo, logra ser esa iniciativa por parte de los particulares de -previendo la realización de un proyecto de infraestructura- poder presentar la propuesta y que cumpliendo con todos los parámetros y evidenciándose la necesidad, eventualmente, se realice la Asociación Público-Privada de iniciativa privada, siendo esta, en materia de gestión pública, una verdadera novedad¹⁹⁴.

Es de anotar, en consideración a lo mencionado, que “en Colombia existe experiencia con el manejo de las concesiones viales, portuarias y aeroportuarias, consideradas internacionalmente como APP”¹⁹⁵, debido a esa articulación de dichas obras con el contrato de concesión. La cuestión a tratar en este punto, siendo explicado precedentemente, y por la cual se presentan estas citas conducentes a ello, es manifestar cómo las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa pública vienen siendo una evolución del contrato de concesión, pues casi que representa una imposibilidad identificar una disparidad entre ambas figuras. Es más, se ha afirmado que “cuando se trata de iniciativas que parten del sector público la diferencia es casi nula, tratándose más bien de una actualización del contrato de concesión regulado por las disposiciones normativas anteriores a la expedición de la Ley 1508”¹⁹⁶.

Con ello, como será objeto de estudio posteriormente, logra diferenciarse el antecedente más reciente, las concesiones, con este modelo de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia, por cuanto, conceptualmente hablando, en primera medida, se previeron ambos modelos de manera distinta, donde “en las alianzas públicas privadas, a diferencia de la concesión, se asumen en forma compartida los riesgos y los costos, pero también se comparten los beneficios, impactos y logros obtenidos”¹⁹⁷.

Sin embargo, y limitando el objeto de estudio, tanto la academia como la estructuración de proyectos de Asociaciones Público-Privadas han previsto que el contrato por medio del cual se ejecuta en mayor

¹⁹¹ González Serna, «De los avances legislativos en asociaciones público-privadas -APP-», 23.

¹⁹² Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», 142.

¹⁹³ González Serna, «De los avances legislativos en asociaciones público-privadas -APP-», 24.

¹⁹⁴ Jennifer Henao Jaramillo, «Asociaciones Público-Privadas en la actividad contractual: nuevo modelo de gestión pública dirigido a la concreción de los fines del Estado», *Ratio Juris* 14, n.º 28 (2019): 2, <https://doi.org/10.24142/raju.v14n28a3>.

¹⁹⁵ Henao Jaramillo, «Asociaciones Público-Privadas en la actividad contractual».

¹⁹⁶ Henao Jaramillo.

¹⁹⁷ Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», 140.

medida esta modalidad en Colombia es el contrato de concesión, más en lo que respecta a proyectos de infraestructura vial; siendo tanto el impacto que se ha afirmado que “esta figura solo se está aplicando en mayor medida en los contratos de concesión de obra”¹⁹⁸.

Por ello, tal y como fue mencionado en la introducción de la presente tesis, se hace referencia a los contratos o a las figuras del ordenamiento jurídico colombiano las cuales pueden mediar y utilizarse bajo el modelo de las Asociaciones Público-Privadas, sin dejar de lado que se realizará un especial análisis a la luz del contrato de concesión, por su relevancia dentro de la ejecución de proyectos en Colombia.

3. Naturaleza contractual del contrato de concesión, como fórmula aplicable dentro del modelo de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia.

Lo expuesto hasta ahora permite identificar la estrecha relación entre las Asociaciones Público-Privadas (APP) y los contratos de concesión en Colombia. Esta conexión se ve reforzada por los datos proporcionados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP), que registra más de 700 proyectos desarrollados bajo esta modalidad contractual¹⁹⁹. En este contexto, se torna imprescindible llevar a cabo un análisis detallado del contrato de concesión, dada su relevancia en la implementación de las APP en el país.

Inicialmente, y como la práctica académica lo acostumbra a hacer, se procederá a presentar los argumentos que ilustran, muy a grandes rasgos, la naturaleza del contrato, concretamente haciendo alusión a los sujetos, al objeto, a la contraprestación, a las vigencias, etc., del contrato de concesión en Colombia, pretendiendo con ello tener, en nociones cercanas, los planteamientos que aluden a las Asociaciones Público-Privadas.

En efecto, a diferencia de Estados como España, la Ley, con un conglomerado de diversos instrumentos, que regula la ejecución de los contratos estatales en Colombia busca que las situaciones que se pretenden negociar-ejecutar encuentren casi que una complementación perfecta con los postulados con los que cuenta determinado contrato estatal, soslayando así una evicción de intenciones que desvíen la necesidad de la contratación por ámbitos públicos, en complemento de diversos principios aplicables como: transparencia y selección objetiva. El resultado de ese acontecimiento representa que los contratos estatales en su esencia sean particularmente distintos unos de otros, razón por la cual sus elementos formantes, contractualmente hablando, son muy distintos.

En un inicio, se empieza a regular el contrato de concesión por el Decreto 222 de 1983²⁰⁰, pero es esa intención legislativa la que, procurando la existencia de un conglomerado de normas que contenga la totalidad de las modalidades contractuales del país, recogió al contrato de concesión en la Ley 80 de 1993. Dentro de su articulado normativo, el artículo 32 enlista cuáles vienen siendo esas modalidades contractuales que pueden impetrarse dentro de la ejecución de contratos estatales en Colombia, encontrándose en su numeral 4 el contrato de concesión, el cual dispone de:

Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una

¹⁹⁸ Guzmán Cuenca, «Naturaleza jurídica del contrato de concesión de obra por vía de asociaciones público-privadas».

¹⁹⁹ Consulta efectuada a través de la página oficial del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas:

<https://ruapp.dnp.gov.co/ruapp/projects/home>

²⁰⁰ María Catalina Marzola Loaiza, «Control Político: Implementación en las Concesiones de Cuarta Generación», *CES Derecho* 6, n.º 2 (2015): 83.

obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden²⁰¹.

Acertó en dicha narrativa el legislador, pues logró condensar en un texto medianamente corto los elementos fundantes del contrato de concesión, detallando cuál eventualmente podría ser el campo operacional del referido contrato y bajo qué condiciones es posible su intervención dentro de las realidades del país.

Jurisprudencialmente se ha precisado, confirmado e identificado que las Asociaciones Público-Privadas se caracterizan por:

(i) tener una larga duración; (ii) definir sus objetos alrededor de proyectos, lo que conlleva la previsión de actividades como el diseño, construcción y mantenimiento de la infraestructura pública sobre la que verse el contrato y/o los servicios asociados; (iii) contar con financiación privada o público-privada; (iv) establecer como forma de remuneración el otorgamiento del derecho a la explotación de la infraestructura o servicio, aunque en algunos casos es posible pactar el desembolso de recursos públicos; (v) condicionar la remuneración a niveles de calidad; (vi) trasladar parte importante de los riesgos al contratista –por ejemplo, los asociados al diseño, niveles de demanda, deterioro y mantenimiento de la infraestructura- según su capacidad y experiencia; y (vii) distribuir las tareas entre las partes de acuerdo con su experiencia y ventaja competitiva²⁰².

En igual sentido, la Corte Constitucional concluyó que “la Ley 1508 fue promovida para introducir las Asociaciones Público-Privadas como nueva modalidad contractual, en vista de los beneficios que según la experiencia comparada reportan, en términos de eficiencia, eficacia, innovación, ahorro de recursos públicos y ampliación y mejoramiento de la infraestructura pública”²⁰³.

Inicialmente, respecto a los sujetos, es evidente el hecho de que, por ser catalogado un contrato estatal, por un lado, se encuentra a la parte concedente, quien debe ser una entidad estatal, englobando a los sujetos públicos, quienes, en principio, son merecedores de la prestación que se pretenda ejecutar. Por el otro lado, quien procura ejecutar las labores, se encuentra al concesionario quien, siendo esto de gran relevancia respecto a los proyectos de Asociación Público-Privada, acostumbra a ser un privado-particular.

En lo que concierne al objeto contractual, se habla de esa transferencia de funciones, entre los sujetos mencionados con anterioridad, con el propósito de la consecución “de uno de los siguientes objetivos: prestación de un servicio público, o la construcción de una obra pública, o la explotación de un bien estatal”²⁰⁴.

Es posible señalar entonces, englobando las ideas presentadas dentro de este subtítulo, que las nociones relevantes del contrato de concesión constan de ese “otorgamiento de derechos para ejercer una actividad de interés general, (frecuentemente en manos del Estado) cuyo contenido económico la

²⁰¹ Congreso de la República de Colombia, «Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública», *Diario Oficial No 41.094*, 28 de octubre de 1993, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html#32.

²⁰² Corte Constitucional de Colombia, «Sentencia C-595/14. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub», *Expediente D-10101*, 2014, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-595-14.htm>.

²⁰³ Corte Constitucional de Colombia.

²⁰⁴ Consejo de Estado de Colombia, «Sentencia N° 10217. C.P. Ricardo Hoyos Duque-sección tercera.», 19 de junio de 1998, <https://vlex.com.co/vid/-355913226>.

hace susceptible de explotación por empresarios particulares, y que no implican el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”²⁰⁵.

Jurisprudencialmente, evidenciándose incluso la referencia y necesidad de las Asociaciones Público-Privadas, se definió al contrato de concesión como un instrumento a partir del cual “el Estado promueve el concurso de la inversión privada para el cumplimiento de sus fines. Estos contratos adquieren especial importancia en contextos en los que existen restricciones presupuestales, pues permiten la realización de importantes obras de infraestructura (vial, energética, de transporte, de telecomunicaciones, etc.) con el apoyo de los recursos y conocimientos privados; de este modo facilitan que los recursos públicos se enfoquen en otras necesidades de la actuación estatal”²⁰⁶.

La remuneración o contraprestación, indicada en el apartado legal referenciado, puede constar de tarifas, derechos, tasas, etc., que se le otorgan al concesionario, quien tiene ocasión de desarrollar la labor encomendada. Frente a ello, jurisprudencialmente se ha reconocido que en “estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera”²⁰⁷. Es aquí, en complemento de lo presentado en líneas previas, que la recomendación consiste en estructurar unos pliegos de condiciones y estudios previos, donde se materializa su intención, bien soportados, que ilustren el plazo, la distribución de riesgos, la tasación de la remuneración, etc.²⁰⁸, suerte misma de las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa pública, para que los eventuales concesionarios realicen la planeación debida sobre lo que se pretende estructurar.

No obstante, dentro de los lineamientos teórico-prácticos de la remuneración en el contrato de concesión se ha mencionado que “la remuneración del concesionario usualmente se obtiene a partir de la explotación de la obra, mediante el cobro de peajes y/o contribución por valorización a los usuarios o beneficiarios de la misma”²⁰⁹ de manera temporal, hasta que el concesionario recupere la inversión realizada²¹⁰ al momento de la culminación de la obra.

En definitiva, es fundamental para el análisis de los proyectos desarrollados bajo el modelo de Asociaciones Público-Privadas entender el contrato de concesión, el cual, como se ha demostrado, es la modalidad contractual más utilizada en Colombia para los proyectos de infraestructura en el marco de estas asociaciones. Así, se puede afirmar que las características principales de este contrato de concesión son que se trata de “un contrato bilateral, oneroso conmutativo, de tracto sucesivo, intuito persona y solemne”²¹¹.

²⁰⁵ Urueta Gómez, *El contrato de concesión de obras públicas (project finance y partenariat público-privado)*, 1:161.

²⁰⁶ Corte Constitucional de Colombia, «Sentencia C-300/12 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub», *Expediente D-8699*, 25 de abril de 2012, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>.

²⁰⁷ Corte Constitucional de Colombia.

²⁰⁸ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.», *Diario Oficial No 48.128*, 12 de julio de 2011, http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html.

²⁰⁹ Tribunal Arbitral, «Laudo Arbitral (Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. vs Agencia Nacional de Infraestructura)», (*Trámites 4190 y 4209 Acumulados*), 6 de agosto de 2019, 163, <https://idoc.pub/documents/laudo-final-tribunal-de-arbitramento-contrato-ani-y-ruta-del-sol-546je5vdqwn8>.

²¹⁰ Congreso de la República de Colombia, «Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.», *Diario Oficial No 41.158*, 30 de diciembre de 1993.

²¹¹ Katherine Pedroza Villegas, «Caracterización financiera de los contratos de concesiones viales en Colombia, estudio de caso» (Tesis de maestría, Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, 2016), 48, <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/58302>.

4. Diferenciación e impacto de las Asociaciones Público-Privadas con el contrato de concesión.

Si bien anteriormente se hizo alusión a una diferencia teórica entre el contrato de concesión y el modelo de las Asociaciones Público-Privadas no significa que esta sea la única, pues su impacto y desarrollo en la sociedad, de ser así, no generaría trascendencia dentro de las dinámicas jurídicas y económicas en el país, ni mucho menos dentro del campo prestacional por parte del Estado.

Por ello, el objeto de este subtítulo radica en relatar las diferenciaciones más sustanciales que se puedan encontrar entre el modelo de las Asociaciones Público-Privadas y el contrato de concesión, queriendo con ello exponer los motivos y argumentos que irían direccionados a probar el gran impacto de la constitución de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia. Además de ello, siendo el fundamento de las proposiciones que se presentarán, se evidenciará, sin dificultad alguna, el por qué se habla de que son las diferencias entre el modelo de las Asociaciones Público-Privadas y el contrato de concesión las que le dan un valor importante y determinante para su funcionamiento a las primeras referenciadas.

Dicho objetivo, se concretará por medio del enlistamiento y la enunciación de diversas situaciones donde ambos modelos cuentan con aspectos distantes, logrando con ello, siendo tesis de este trabajo, demostrar la gran trascendencia de las Asociaciones Público-Privadas y el por qué se acude a esta figura por medio del contrato de concesión.

a) Respecto a la posibilidad que tienen los particulares de presentar propuestas.

Manifestado con anterioridad, se logró evidenciar cómo en el modelo de las Asociaciones Público-Privadas se brindaron herramientas para que sean los particulares quienes pudiesen presentar a la administración correspondiente propuestas de desarrollo, en diversas áreas, quedando tal propuesta-solicitud bajo el estudio y eventual autorización por parte del ente público. Lográndose tal propósito, en complemento de lo indicado con anterioridad, se estaría bajo la “presencia de la atribución a un particular de un poder jurídico perteneciente a la administración pública en determinado campo de sus actividades, aunque con ciertas peculiaridades”²¹².

De esta manera, bajo cuestiones expuestas, el privado, con sus potestades técnicas y de experiencia, cuenta con el conocimiento suficiente para poder interceder en la planeación y estructuración de algún proyecto, procurando con ello que sea la administración, la que con su aprobación, permita esa gestión cooperativa entre instancias públicas y privadas para que el desarrollo de los planes estructurados puedan materializarse de la mejor manera, siendo consecuentes con las necesidades de la ciudadanía en complemento de los estándares y desarrollo generalizado que produciría la realización de dicho proyecto.

Es entonces ese planteamiento una de las innovaciones recientes más influyentes en las temáticas del derecho administrativo, del intervencionismo estatal y del desarrollo de gestión pública por parte de particulares, situación que se vuelve viable con la constitución del modelo de las Asociaciones Público-Privadas, al menos en lo que tiene que ver con Colombia.

Dicho en otras palabras, siendo aplicable no solamente a las temáticas de infraestructura vial, antes de la implementación de este modelo en Colombia, no había posibilidad alguna de que privados tuviesen al menos esa oportunidad de presentar recomendaciones que, soportándose en su experiencia, podrían ser de gran valor en la ejecución de cualquier proyecto que provenga de

²¹² Urueta Gómez, *El contrato de concesión de obras públicas (project finance y partenariado público-privado)*, 1:161.

instancias públicas. Por ello, y cómo se argumentó previamente, las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa pública, por el impacto de la figura, logran ser la evolución del contrato de concesión, debido a que, sin tocar si quiera el tema de la iniciativa privada, se evidencia que es la intención de la entidad pública la que se ve reflejada en su totalidad dentro de la planeación, estructuración y ejecución del proyecto.

A modo de síntesis, por un lado, se evidencia que con la presencia y existencia del modelo de las Asociaciones Público-Privadas puede hablarse de una evolución en lo que tiene que ver con los postulados del desarrollo de las iniciativas públicas, pero, por el otro, siendo parte del desarrollo de esta tesis, a pesar de la evolución del modelo no se podría entrar a hablar del desuso por parte del contrato de concesión, ya que, empíricamente comprobado, se logra demostrar que viene siendo esta la modalidad contractual a la cual más se acude para el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial en Colombia, dejando en claro el impacto que logra causar, dentro de diversas esferas, la posibilidad de los particulares al presentar propuestas sobre el cauce que podría tomar la realización de ciertos proyectos en Colombia, acontecimiento que era inviable dentro de la articulación del contrato de concesión.

b) Respetto a los anticipos.

Una de las cuestiones teóricas más cuestionadas del contrato de concesión consiste en los anticipos y cómo se idealizó la ejecución de ese contrato respecto a esta temática, ya que, muchas veces afirmado tanto por teóricos como por la práctica²¹³, se solía manifestar que los proponentes y los interesados en desarrollar el contrato de concesión aprovechaban los dineros suministrados por el ente público para devolver los favores que le habrían permitido ganarse la licitación y estar al frente del proceso, situación ajena a la concepción teórica de los anticipos. En vez de que el proponente destinará esos dineros para la intermediación corrupta, estos dineros deberían ser el insumo primigenio para el comienzo del desarrollo de la obra sujeta a cuestión.

Logra ser tan ejemplificante la definición que instancias administrativas con relación a la ejecución de estos contratos han establecido respecto a este concepto que: “el anticipo es un recurso económico que permite el normal desarrollo del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación del proyecto”²¹⁴, facilitando que este tenga un curso claro y direccionado a la realización, sin problema alguno, de la obra que dicho proponente se ganó para desarrollar, bajo el entendido de que comenzar estas gestiones técnicas requieren grandes esfuerzos financieros por parte de quien se ganó la licitación.

En efecto, y como ejercicio modular en evolución, con la entrada conceptual de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia se procuró que dicha falencia fáctica-procesal pudiese mitigarse de alguna manera, más aún cuando ya se había pensado que sería esta figura el reemplazo dogmático de los postulados genéricos del contrato de concesión. La intención fue recogida en diferentes apartados legislativos de la Ley 1508 de 2012, cuando se habla de que, más en estas etapas de planeación-estructuración, “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”²¹⁵, es decir, sin necesidad alguna de los anticipos brindados dentro de la

²¹³ Santiago Sierra Ospina, «El anticipo en el contrato estatal: generalidades y mecanismos de protección» (Monografía de grado, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 2011), 66, <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/103>.

²¹⁴ Cámara Colombiana de Infraestructura, «Documento de buenas prácticas-licitación pública» (Cámara Colombiana de Infraestructura, septiembre de 2016), 2, <https://docplayer.es/97002586-Documento-de-buenas-practicas-licitacion-publica.html>.

²¹⁵ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012».

ejecución pasada en los contratos de concesión.

Inclusive, siendo expresado en varios fragmentos de esta tesina, las Asociaciones Público-Privadas en Colombia hallan un gran fundamento, económicamente hablando, cuando se prevé la posibilidad de que sean los particulares los que tengan injerencia en la financiación de las obras que se adelanten por medio de esta figura, razón por la cual, de la manera más lógica y consecuente, no sería viable la existencia de anticipos que cubrieran parte de la inversión necesaria para la ejecución²¹⁶. En últimas, sería la poca o nula intervención financiera por parte de las entidades públicas la que logra fungir la invención de gran interés para el desarrollo de estos proyectos; son esas las ideas que complementan la evolución del modelo, convirtiéndolo en más estable y viable para las gestiones actuales dentro de la esfera de lo público.

Por ende, “ni la Ley 1508 de 2012 ni sus Decretos reglamentarios permiten el desembolso de anticipos para iniciar el desarrollo del proyecto, ya que precisamente el espíritu de estas asociaciones es la inversión privada sobre los recursos públicos”²¹⁷, cuestión diferente a lo recogido por la Ley 80 de 1993 sobre el contrato de concesión, donde se congrega la idea de que se “se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”²¹⁸, procurando con ello sufragar los costos-gastos en que inicialmente se incurrió con la ejecución del contrato.

Como resultado, se encuentra que esta evolución teórica del contrato de concesión, por medio de la modalidad contractual de licitación pública, a las Asociaciones Público-Privadas fue de gran avance e impacto dentro del tratamiento de estos negocios en el país, “dado que haciendo buen uso de estas disminuirá el gasto público destinado a la construcción de infraestructura pública, se dará un mejor uso a los recursos públicos invertidos en este ya que, no se pagarán anticipos”²¹⁹, adelantándose una mayor responsabilidad en lo que concierne a los dineros públicos que anteriormente, con el contrato de concesión, se malgastaban y facilitaban actividades ilícitas-reprochables.

c) Respecto a los pagos por la prestación.

Como cualquier actividad, más cuando se habla de obras de infraestructura vial, el criterio quizá de mayor importancia para el proponente que se presente a participar para ser adjudicatario del contrato son las prestaciones de las cuales se puede hacer merecedor como contraprestación a la labor adelantada. En ese sentido, palabras más palabras menos, se articula la planeación por parte del particular para revisar si la propuesta en curso le interesa o no, debido a que “si bien el rol del particular cuando celebra un contrato estatal es el de colaborador, también es incuestionable su deseo de alcanzar una utilidad económica”²²⁰.

Frente a ello, vale distinguir las diferentes modalidades respecto al pago de la labor adelantada tanto en el modelo de las Asociaciones Público-Privadas como en el contrato de concesión en Colombia. Inicialmente, respecto al contrato de concesión, como fue analizado y estudiado en el subtítulo previo,

²¹⁶ Juanita Fonnegra, «Análisis de las asociaciones público-privadas en Colombia como una fuente alternativa de financiación de infraestructura para el desarrollo» (Trabajo de grado, Bogotá D.C, Universidad de los Andes, 2019), 7, <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/44181>.

²¹⁷ Sebastián Beltrán Torres, «Asociaciones Público-Privadas-APP: ¿futuro de la infraestructura pública en Colombia?» (Documento de grado, Bogotá D.C, Universidad Católica de Colombia, 2017), 31, <https://repositorio.ucatolica.edu.co/handle/10983/15211>.

²¹⁸ Congreso de la República de Colombia, «Ley 80 de 1993.»

²¹⁹ Beltrán Torres, «Asociaciones Público-Privadas-APP: ¿futuro de la infraestructura pública en Colombia?», 34.

²²⁰ Senado de la República de Colombia, «Exposición de motivos de la ley 80 de 1993» (Avance Jurídico Casa Editorial Ltda, 1993), <https://normativa.colpensiones.gov.co/colpensiones/docs/mtl008093.htm>.

dentro de los adeptos legislativos que recogieron esos postulados contractuales se previó, ampliamente, el cómo podría materializarse el pago por la prestación del servicio adelantado, indicándose una relación escasa entre el desempeño del servicio, los tiempos de entrega y el pago que se efectuaba por el mismo²²¹. Por el otro lado, respecto al modelo de las Asociaciones Público-Privadas, bajo el estudio del contrato de concesión, se modificó la regla que traía el contrato de concesión en lo concerniente a esta temática, dada la influencia de cuestiones anómalas que retardaban y generaban ineficiencias en la obra contratada, siendo la oportunidad para la introducción y sustentación de sobrecostos que se presentaban con el desarrollo del contrato, acontecimiento que afectaba las finanzas públicas y además favorecía esas ejecuciones precarias de las labores encomendadas.

Por esa razón, en el modelo de las Asociaciones Público-Privadas, en complemento a las situaciones mencionadas en el capítulo 1 que motivaban la entrada y existencia en el ordenamiento jurídico colombiano, se estableció una regla de operatividad de bastante importancia, procurando la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio en todas las obras y/o gestiones que se adelanten por medio de este modelo²²².

En otras palabras, el legislativo manifestó la idea de que la “remuneración estará condicionada a la disponibilidad de la infraestructura y al cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad previstos para las respectivas unidades funcionales”²²³ aludiendo a que la realización de la obra debe contar con su culminación y bajo el cumplimiento de los parámetros de niveles de servicio y calidad para que se pueda proceder a instancias de la concreción del pago por la prestación adelantada.

En ese orden de ideas, la consecuencia de estos lineamientos legislativos completan un mensaje para el proponente, eventual adjudicatario, consistente en que las obras o las labores que se le encarguen deben contar con eficiencia en la realización de la obra, pero además de ello, calidad en la elaboración y ejecución de lo que se encomiende para, con el cumplimiento total de estas estipulaciones, y como incentivo por la realización, hacer efectivo el pago por concepto de la contraprestación adelantada.

El proponente entonces con ello en mira lo que procurará, para ver el resultado de sus esfuerzos e inversiones, será dar cumplimiento a lo acordado de una manera expedita: “bajo una APP, el mecanismo de pago es la herramienta que permite al socio público alinear sus incentivos con los incentivos del socio privado para que éste entregue los resultados deseados”²²⁴ haciendo que esos esfuerzos de gobernanza terminen bien resueltos y no con una multiplicidad de obras inconclusas que lo único que generarían sería un descontento por parte de la ciudadanía y unas cargas financieras que no se debiesen asumir por incumplimientos ajenos.

Llega a tal punto a funcionar dicha regla de eficiencia y calidad en la prestación debida que si no se cumplen dichos parámetros, como consecuencia los pagos se podrán reducir por las deficiencias, tanto en eficiencia como en calidad, por el desempeño del proponente dentro de la gestión que contractualmente, bajo el modelo de las Asociaciones Público-Privadas, le había sido encomendada, siendo coherentes con las cargas obligacionales suscritas por las partes.

²²¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Guía de Asociaciones Público-Privadas – Capítulo 1 - La Asociación Público Privada» (DNP, 11 de febrero de 2016), 7, <https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/guias-app.aspx>.

²²² Presidencia de la República de Colombia, «Decreto 438 de 2021. Por el cual se modifica el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional», *Diario Oficial No. 51.659*, 28 de abril de 2021, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=162326>.

²²³ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012».

²²⁴ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Guía de Asociaciones Público-Privadas – Capítulo 1», 7.

Con todo ello, tanto apartados teóricos como legislativos, lo que evidencian es un precedente jurídico tendiente a la realización de obras de calidad y en los términos contractualmente suscritos, soslayando los abusos que, antes de la existencia de las Asociaciones Público-Privadas, ocurrían en Colombia con mayor frecuencia.

d) Respecto a las adiciones, tanto respecto al plazo como a las presupuestarias.

Continuando con el ejercicio de evolución, es perceptible encontrar que en lo que concierne a las adiciones, las Asociaciones Público-Privadas también aunaron esfuerzos para solventar, al menos desde lo teórico, los errores y/o falencias que presentaban las particularidades contractuales utilizadas en el contrato de concesión. Las adiciones, tanto presupuestales como con carácter temporal, vienen siendo parte de ese proceso de concertación.

No es de desconocimiento en la sociedad que las obras de infraestructura en Colombia, más teniendo en cuenta la topografía del país, viene siendo una de las grandes dificultades para el desarrollo óptimo y eficiente de este tipo de obras. No obstante, justificándose en esto y en demás situaciones, esta, entre muchas más causas, venía siendo parte de la argumentación suministrada por parte de los adjudicatarios para solicitar adiciones tanto económicas como temporales para el desarrollo y terminación de la labor encomendada. Demuestra el pasado legislativo reciente²²⁵ de la historia de Colombia que bajo las instancias del contrato de concesión era viable que se solicitaran adiciones financieras como temporales de hasta del 60% de lo acordado contractualmente²²⁶, cuestión que, vislumbrando de gran manera, generaba afectación a la planeación realizada por instancias públicas para la realización de dicho proyecto.

La idea entonces con las Asociaciones Público-Privadas era procurar disminuir esas solicitudes que siempre representaban esfuerzos, tanto económicos como de cumplimiento, para las administraciones que velaban por la realización idónea de las obras contratadas. Por ello, a lo largo del texto legislativo de las Asociaciones Público-Privadas se evidencia la existencia de patrones de conducta, condensados en artículos, que pretenden regular esta situación, siendo evidente por el legislativo que esa posibilidad de solicitar hasta el 60% representaba una facultad de la cual se podría abusar con mucha facilidad, poniendo de presente que si se llegaban a esas instancias era por la negligencia y descuido en el desarrollo de la obra por parte del adjudicatario.

Esa idea, en complemento de lo manifestado en el punto inmediatamente anterior sobre los pagos por la prestación debida, prevé la existencia de instancias motivacionales y de cumplimiento que limitan esos abusos por parte de los pasados adjudicatarios²²⁷. Sin embargo, ante la imposibilidad de predecir todas las eventualidades que se podrían presentar dentro de la ejecución de la obra, se dispuso la posibilidad, mucho más razonable en este punto, pues ya no se habla de más de la mitad del plazo y condiciones económicas pactadas, llegando a establecer el tope máximo de solicitud en 20% tanto para los plazos como para los requerimientos económicos. Es decir, el adjudicatario, en estas instancias, y bajo los derroteros del modelo de las Asociaciones Público-Privadas, tiene la posibilidad de solicitar hasta un 20% de adición en materia económica como en plazos de entrega y culminación

²²⁵ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.», *Diario Oficial No 51.869*, 16 de julio de 2007, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html.

²²⁶ Sebastián Pérez Ramírez, «La adición en los contratos de concesión de obra pública según el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007. Estudio de Caso: Otrosí No. 6 al Contrato de Concesión No. 001 de 2010, celebrado entre el INCO y el Concesionario Ruta del Sol S.A.S.», 2017, 25-31, <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15063>.

²²⁷ Mario Alejandro Forero González, «La distribución de riesgos en los contratos de concesión vial en Colombia» (Universidad del Rosario, 2018), 29, 10.48713/10336_17969.

de la obra.

En razón a ello, siendo en parte el mensaje que el legislador quiere exponer, deberán los interesados en el desarrollo del proyecto bajo la modalidad de las Asociaciones Público-Privadas hacer una correcta planeación respecto a cuánto dinero y cuánto tiempo va a necesitar para el correcto desarrollo de la labor encomendada y si estas disertaciones corresponden y satisfacen, en este caso bajo el ejemplo de una Asociación Público-Privada de iniciativa privada, lo que se pretende desarrollar, pues si dentro de la ejecución se llegasen a sobrepasar los topes ilustrados, deberá, por un lado, dar cumplimiento a la obligación contractual y, por el otro, costear los gastos de más que se produzcan para la concreción del proyecto. Esto, por la imposición legal detallada con suficiencia en la Ley 1508 de 2012, lo que imposibilita arribar a interpretaciones diferentes a la expuesta por el legislador y su comité de expertos.

Si bien la Ley 1508 de 2012, tal y como se ha venido constatando, hace esa diferenciación entre las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa privada como pública, se considera que los parámetros referentes a las adiciones no suelen variar mucho en perspectivas de fondo. Mas bien, conociendo el gran impacto de la ejecución de este tipo de contratos, bajo la modalidad de las Asociaciones Público-Privadas, y respecto a esa perspectiva temporal, el legislador estableció un tope máximo para la ejecución de este tipo de proyectos, sin hacer discriminación alguna sobre lo indicado respecto al 20%, estableciendo que este tipo de proyectos, incluyendo las prórrogas, serán de máximo 30 años²²⁸.

e) Respecto a la asignación de riesgos

Logra ser este campo de estudio el que genere un gran impacto operacional dentro de las obras de infraestructura vial en Colombia por medio de la modalidad de las Asociaciones Público-Privadas, debido a que, haciendo parte del cambio de modelo, se replanteó la idea del cómo correspondía realizar la asignación de riesgos en el contrato de concesión por, afirmado por varios sectores, esa gran afectación que sufría el concesionario ante la incertidumbre en el cumplimiento de los objetivos propuestos en cualquier gestión²²⁹.

Haciendo ilustrativa la idea, se plantea dentro de la definición del contrato de concesión, recogida por la Ley 80 de 1993, el cómo debía ser el tratamiento sobre la asignación de los riesgos en esta figura jurídica-contractual. La Ley establece puntualmente respecto a este punto que el concesionario deberá efectuar la realización de la labor encomendada “por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración”²³⁰.

Desde otra óptica, el Consejo de Estado, en reiteradas oportunidades se ha pronunciado con relación a este asunto, estableciendo que: “el concesionario, quien es el operador del servicio, asume todos los riesgos derivados de la actividad, ello conlleva el deber de reparar los daños que se generen como consecuencias de las fallas que puedan llegar a presentarse”²³¹.

Así, resulta sencillo evidenciar esas grandes cargas que recaían en el concesionario de dicho contrato, cuando frente a ciertas eventualidades no tendría sentido que el particular respondiera. Como consecuencia de lo anterior, y de una manera perceptible, se concibe cómo con la transición entre las diferentes generaciones del contrato de concesión (de la 1 a la 4), y ante la deficiente asignación de

²²⁸ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012».

²²⁹ Álvaro Aroca y Javier Guzmán, «Modelo para la inspección, vigilancia y control sanitario con enfoque de riesgos en Colombia», *Revista Panamericana de Salud Pública* 41 (21 de agosto de 2017): e105.

²³⁰ Congreso de la República de Colombia, «Ley 80 de 1993.»

²³¹ Consejo de Estado de Colombia, «Sentencia 25000-23-26-000-2000-01902-01(36198) C.P. Hernan Andrade Rincón», 14 de julio de 2016, https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_39288dbedcf2494faf7919eea5a2999d.

riesgos²³², se va entendiendo el erróneo impacto de esta asignación, de manera que se va intercediendo para la modificación, insumos que hicieron parte del proceso de construcción ideario que se tiene en la actualidad.

En adición a esa problemática institucional-legislativa, con la existencia y entrada de las Asociaciones Público-Privadas al país, se procuró, en armonía a los pilares fundantes de este modelo, que esa imposición legal se levantara y se acudieran realmente a relaciones de colaboración entre los entes públicos y los privados más equitativas y proporcionales a las actividades ordinarias de cada frente.

En complemento de lo anterior, en la actualidad se concibe, respecto a esta temática, que “los riesgos del proyecto son compartidos y/o transferidos entre el sector público y privado. El riesgo lo asume la parte que mejor puede administrarlo”²³³, regla que logra ser más coherente tanto con el desarrollo de la obra como con las directrices de los postulados del equilibrio económico, aspecto de gran relevancia en materia de contratación estatal. Por si fuera poco, adicionando soporte teórico a lo que se ha venido indicando, vale condensar la idea donde “estos riesgos deberán asignarse a la parte que mejor se encuentre en condiciones de gestionarlos de manera rentable (que no necesariamente será siempre el sector privado). Es preciso que los gobiernos asuman su propia parte del riesgo, por ejemplo, respondiendo a las preocupaciones del sector privado por la “burocracia” y los cambios de acuerdos”²³⁴.

Por ello, incluso entidades internacionales, en este caso como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han previsto como condición de éxito de las Asociaciones Público-Privadas una correcta y equitativa distribución de riesgos entre los que comprenden el nicho de colaboración: “si bien hay muchas pruebas de que las APP funcionan bien, es ampliamente reconocido que requieren una distribución justa del riesgo entre los socios público y privado para tener éxito”²³⁵.

De igual forma, no siendo simplemente una medida de asignación de riesgo, dentro de la configuración y modificación de este apartado en las dinámicas de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia, se proyectó la idea de que, dentro de este esquema de colaboración, con la correcta asignación de los riesgos al frente más capacitado se produciría, así mismo, una correcta asignación de beneficios que representan provecho para ambas partes. Como sustento de esta idea, ha sido afirmado que “en las alianzas público privadas, a diferencia de la concesión, se asumen en forma compartida los riesgos y los costos, pero también se comparten los beneficios, impactos y logros obtenidos”²³⁶.

f) Respecto a la motivación y conveniencia.

Institucionalmente se configuró una regla de procedencia para acudir a las Asociaciones Público-Privadas, debido al respeto del gran esfuerzo realizado por instancias legislativas con la Ley 80 de 1993 y esa idea de recopilar las generalidades de los contratos estatales en Colombia. Dentro del

²³² Contraloría de Bogotá D.C., «El sistema de Asociación Público-Privado, como instrumento de gerencia pública para la inversión y el desarrollo regional» (Contraloría de Bogotá D.C., 2016), 15, <https://www.dadep.gov.co/sites/default/files/marco-legal/2022-07/2016sistemadeasociacionpublicoprivadaappdic.pdf>.

²³³ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Guía de Asociaciones Público-Privadas – Capítulo 1», 4.

²³⁴ United Nations of Economic Commission for Europe, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships* (Geneva: UN, 2008), 37, <https://digitallibrary.un.org/record/632894>.

²³⁵ Reinaldo Fioravanti, Carolina Lembo, y Cesar Queiroz, «Asignación de riesgos en contratos de Asociaciones Público-Privadas (APPs) en infraestructura de transporte: Consideraciones sobre América Latina y el Caribe» (Inter-American Development Bank, noviembre de 2018), <https://publications.iadb.org/es/asignacion-de-riesgos-en-contratos-de-asociaciones-publico-privadas-apps-en-infraestructura-de>.

²³⁶ Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público-Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», 140.

modelo que se va articulando, cada vez con mayor fuerza, debía existir una vertiente que permitiera darle justificación a los lineamientos que el modelo incursionaba dentro las dinámicas social-económicas en el país, procurando la necesidad de un incentivo que realmente tuviese asertividad por parte de las administraciones para la realización de cualquier obra.

De esa necesidad, además de las cuestiones positivas que introdujo el modelo, siendo explicadas en este apartado, legislativamente se instituyó la necesidad de que la propuesta, en este caso siendo de iniciativa privada, sea comparada con los demás instrumentos o figuras jurídico colombianas para la realización del mismo proyecto y a la espera del mismo resultado, siendo esta idea la que, generando mayores beneficios, habilite la posibilidad en la realización del proceso y posteriormente la obra, situación que, no sucede con el contrato de concesión, cuestionándose en este punto ¿resulta más importante la idónea realización de un proyecto o la figura jurídica por medio de la cual se lleve a cabo?

Siendo esa la idea el gran diferenciador entre el contrato de concesión y las Asociaciones Público-Privadas, institucionalmente se han recogido esas ideas manifestándose que “las APP deben generar ‘valor por dinero’, por lo tanto, dependiendo de las características del proyecto, en ocasiones los métodos de obra pública tradicional pueden ser una opción más apropiada”²³⁷, en la misma vía argumentativa, “la entidad pública aceptará acudir a la fórmula contractual APP, si se demuestra que resulta más económico para la entidad pública acudir a dicha modalidad contractual que realizarla a través de una contratación, por ejemplo de obra pública o no realizarla, siempre partiendo de la igualdad en los resultados esperados”²³⁸.

Dicho en otras palabras, no siempre los proyectos que se estructuran bajo los modelos de Asociación Público-Privada son los que siempre tienen beneficios, en temas de eficiencia o necesaria intermediación para su ejecución, para el ente público, razón por la cual se justifica el referido análisis, mencionado de nuevo, impuesto por medio de un apartado legislativo²³⁹, haciendo parte de los principios generales que orientan el funcionamiento de esta figura en Colombia, todo esto en concordancia y direccionamiento a que los proyectos que se desarrollen por medio de este modelo sí generen beneficios en todos los actores interesados.

Dentro de ese análisis de conveniencia sobre la elección de cualquier figura jurídico-económica o el modelo de las Asociaciones Público-Privadas, se han previsto diferentes cuestiones que deben complementar las nociones relativas a aspectos económicos, como lo son: la facultad de poder medir los resultados, el interés y la capacidad del mercado, esa posibilidad de efectuar una idónea transferencia de riesgos, los tiempos de ejecución del contrato, entre otros²⁴⁰.

La idea sobre la escogencia de las Asociaciones Público-Privadas, aspecto tratado desde la teoría, pero soportado por la práctica, sobre otras figuras direcciona el planteamiento a la facilidad con la que estas figuras pueden generar resultados por -entre otras cosas- la posibilidad que tienen los particulares de hacer las correspondientes asignaciones financieras sin depender de los límites constitucionales y legales existentes respecto al fisco y a su asignación para la realización de los proyectos, cuestión aún más interesante y relevante para este estudio, toda vez que se vienen generando facilidades para la realización generalizada de obras a lo largo y ancho del país sin depender de cuentas públicas, produciendo con ello crecimiento económico que mejora, a su vez, en perspectivas internacionales, la competitividad del Estado y, en esferas locales, el mejoramiento de

²³⁷ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Guía de Asociaciones Público-Privadas – Capítulo 1», 12.

²³⁸ González Serna, «De los avances legislativos en asociaciones público-privadas -APP-», 27.

²³⁹ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012».

²⁴⁰ Departamento Nacional de Planeación (DNP), «Guía de Asociaciones Público-Privadas – Capítulo 1», 11-13.

las condiciones de vida de los ciudadanos.

Es más, tal y como ya fue afirmado a lo largo de esta tesina, y a modo de síntesis, la única manera viable para llegar a suplir y/o actualizar la infraestructura vial en Colombia²⁴¹ de una manera expedita, es decir, sin tener injerencia en la modificación de los programas de desarrollo regionales, es por medio de los modelos de colaboración entre el ente público y el ente privado, como lo logran ser las Asociaciones Público-Privadas.

En suma, se evidencia cómo en las Asociaciones Público-Privadas sí se hace un análisis de operatividad que comprende, dentro muchas más cosas, aspectos económicos y de operatividad. En la concesión, a diferencia de lo expuesto, no sucede dicho análisis previo de conveniencia en la ejecución del proyecto, prevalece aquí la intención de que la obra se realice con intermediación a este contrato, dejando de lado aspectos de total relevancia, como lo son: la eficiencia, la eficacia, aspectos económicos, de distribución de riesgos, etc., que son aquellos que brindan la garantía de satisfacción por parte de esferas públicas como cuestiones alusivas a la sociedad.

En síntesis, la tabla presentada a continuación ofrece una recopilación de las diferencias analizadas con gran detalle a lo largo del presente título en relación con las modalidades de Asociación Público-Privada (APP) y el contrato de concesión en el ámbito de proyectos de infraestructura vial. Las distinciones mencionadas en los subtítulos precedentes se han destacado de manera minuciosa para proporcionar una visión clara de las características distintivas entre ambas modalidades:

Aspecto a considerar	Modalidad de Asociación Público-Privada (APP)	Contrato de Concesión
Posibilidad de que los privados-particulares puedan presentar propuestas para desarrollar	Sí existe esa posibilidad	No existe esa posibilidad
Anticipos	No existen los anticipos	Sí existen los anticipos
Pagos por la prestación ejecutada	Es así la forma como se va efectuando el pago por la prestación (remuneración condicionada)	No existe ninguna relación entre el desempeño y la remuneración del proyecto (mucho sobrecosto y poca calidad)
Adiciones en dinero y tiempo	Existen pero se encuentran muy limitados	Existen sin mucha restricción
Asignación de riesgos	Se permite una correcta asignación de riesgos entre las partes	Sobrecarga por parte del privado-adjudicatario al asumir los riesgos del proyecto
Análisis de que el proyecto-contrato sea conveniente-util	Sí existe esa posibilidad	No existe esa posibilidad

*Tabla N° 1 de elaboración propia

²⁴¹ Guzmán Cuenca, «Naturaleza jurídica del contrato de concesión de obra por vía de asociaciones público-privadas».

CAPITULO 3: ESTUDIO OPERATIVO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN COLOMBIA: ANÁLISIS CUANTITATIVO, PRECISIONES TEORICAS Y REVISION DE CASO

1. Análisis cuantitativo sobre lo que argumentativamente, desde aspectos teóricos, se ha afirmado.

No lograría tener algún impacto esta investigación si solamente se circunscribiera a tratar nociones teóricas que avalan todas las precisiones estructurales y lineamientos operacionales de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia.

Es precisamente esa la intención que se desea exponer, evidenciar cómo, en efecto, la teoría soporta y avala la existencia y funcionamiento de las Asociaciones Público-Privadas, pero también lograr evidenciarse cómo, comprobándose con datos, estas ideas han impactado las dinámicas sociales de Colombia, dejando de lado un poco la exclusividad jurídica y abriéndole campo a la utilización de esta figura, con relevancia en diferentes frentes de estudio, para el desarrollo de las obras de infraestructura vial en el país.

Esa premisa, tras cumplirse más de diez (10) años de la entrada en vigencia de la Ley que regula esta figura, adquiere un impacto y relevancia que la posicionan como merecedora del primer apartado dentro de este capítulo. Ahora bien, el estudio investigativo a desarrollar pretende (I) analizar la cantidad de proyectos que se procuran adelantar bajo esta modalidad contractual y cuál ha sido el aumento de la figura con el paso de los años (2012-2023); (II) percibir cuál es el impacto que tienen los particulares-privados en la realización de este tipo de proyectos; y (III) comprender en qué regiones del país o cuáles entidades son las mayores interesadas en el desarrollo de estas iniciativas, acontecimiento que simplemente quiere darle soporte desde la realidad a los argumentos que componen la totalidad de la presente tesis.

En ese sentido, se analizará una serie de documentos que han procurado realizar estudios sobre el impacto de las Asociaciones Público-Privadas que nos permitan, haciendo alusión a su relevancia institucional o académica, concretar una trazabilidad aterrizada a la par de lo que teóricamente se ha manifestado a lo largo de esta tesina, corroborando así el gran impacto que logran tener las Asociaciones Público-Privadas en el país.

Así, habiendo sido mencionado con anterioridad, el Departamento Nacional de Planeación cuenta con una gran importancia dentro de la recolección de estadísticas y cifras que tienen relación con la planeación, operación y ejecución de las obras que se adelanten bajo este modelo de las Asociaciones Público-Privadas, acontecimiento que le brinda fuerza y reconocimiento, en Colombia, en el tratamiento de este tipo de asuntos.

Como puede ser consultado, la gestión y diligencia de esta dependencia se percibe al constatar que expide reportes de manera trimestral, exponiendo diversas situaciones que tienen operatividad dentro de la ejecución de cualquier proyecto de Asociación Público-Privada. Como ejemplo de ello, se evidencian estadísticas sobre la cantidad de proyectos que se ejecutan con financiación privada (haciendo referencia a las iniciativas de intervención); en qué porcentaje; las diversas etapas en las que se pueden encontrar los proyectos; sus ubicaciones, etc., permitiendo con ello, paralelamente a lo expuesto, ampliar el detalle y el análisis sobre los datos presentados en dichos documentos. Es eso, a grandes rasgos, más haciendo énfasis en el aumento estadístico de proyectos que se adelantan en Colombia bajo el modelo de las Asociaciones Público-Privadas, la intención real a exponer en este apartado.

El reporte documental referenciado, mientras el modelo cogía fuerza y operancia en las dinámicas colombianas, empezó a realizarse desde el 2014, es decir, poco más de un año después de la entrada en vigencia de la Ley que introdujo este modelo colaborativo en el Estado colombiano, motivo por el cual viene siendo este el año por medio del cual se comenzará el análisis indicado previamente.

- i. Qué cantidad de proyectos se manejan, en qué estado se encuentran, en qué áreas temáticas se desarrollan y cuál es la procedencia de los recursos e iniciativa.

a) 2014

En el año 2014, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) comenzó a revisar el impacto de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, tras la expedición de la Ley que institucionalizó esta figura en 2012. El informe preliminar de ese año reveló que el 87% de los nuevos registros de proyectos correspondían a iniciativas privadas sin recursos públicos, destacando el interés de los privados en esta modalidad²⁴². Se incluyeron 305 proyectos²⁴³ en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAP), administrado por el DNP, indicando una creciente importancia de este modelo de contratación.

De los proyectos registrados, 89 fueron rechazados, 162 estaban en etapa de prefactibilidad, 50 en etapa de factibilidad, y 2 en etapa de aviso de invitación a terceros, demostrando la relevancia de las APP tanto a nivel nacional como territorial²⁴⁴. Además, 50 proyectos estaban en etapa de factibilidad²⁴⁵. El informe también señaló que 58 entidades habían proporcionado información en el RUAPP, lo que indicaba un mayor conocimiento y uso de las APP²⁴⁶.

En cuanto a las áreas temáticas de desarrollo, los proyectos de vías, transporte urbano y parqueaderos públicos representaron la mayoría de los registros²⁴⁷. Estos hallazgos confirman que las APP son un mecanismo poderoso que permite a los particulares proponer y desarrollar proyectos beneficiosos para la sociedad.

b) 2015

Para el año en curso, el 85% de los proyectos analizados corresponden a iniciativas privadas sin recursos públicos, el 5% a iniciativas privadas con recursos públicos y el 10% a iniciativas públicas, lo que totaliza el 100% de los proyectos gestionados mediante Asociaciones Público-Privadas²⁴⁸.

Se destaca que se incluyeron 342 proyectos en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP)²⁴⁹, evidenciando un crecimiento significativo de la figura y un fuerte interés de los inversionistas privados en participar en proyectos a través de esta modalidad.

²⁴² Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2014», Boletín (Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de diciembre de 2014), 2, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/RUAPP%204TRIMESTRE%202014%20-%20FINAL%203.pdf>.

²⁴³ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2014».

²⁴⁴ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 3.

²⁴⁵ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁴⁶ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 4.

²⁴⁷ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁴⁸ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Segundo Trimestre 2015», Boletín (Bogotá D.C:

Departamento Nacional de Planeación, 30 de junio de 2015), 4, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/RUAPP%202%20TRIMESTRE%202015%20VF%202.pdf>.

²⁴⁹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

Del total de proyectos analizados, al cierre del primer trimestre del año, el 14.3% se encontraba en etapa de factibilidad en estudio, el 49.4% en etapa de prefactibilidad en estudio y el 30.1% había sido rechazado²⁵⁰.

En comparación con el año anterior, para el 30 de junio del presente año ya habían participado 60 entidades en el RUAPP²⁵¹, lo que indica un aumento en el número de actores interesados en la figura.

En cuanto a las áreas temáticas de desarrollo, los proyectos de transporte, transporte urbano y parqueaderos públicos representan la mayoría de los registros, con un 49.1%, 9.1% y 5.6% respectivamente. Esto confirma que los proyectos de desarrollo vial y de transporte son los más populares bajo esta figura, consolidándose como el enfoque principal de las APP en el país²⁵².

c) 2016

Aun cuando no fue posible consultar alguno de los 4 estudios trimestrales pertenecientes a este periodo temporal, pese a que se radicaron derechos de petición y se solicitó por diferentes vías la información, esta no pudo ser consultada. Es ese el motivo por el cual, procurando continuar con la línea temporal preestablecida para este ejercicio cuantitativo, se analizarán las predisposiciones iniciales del año 2017.

En ese sentido, se destaca que entre finales de 2016 y comienzos de 2017 se incluyeron un total de 597 proyectos en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas²⁵³, de los cuales 68 se encuentran en etapa de factibilidad o factibilidad en estudio²⁵⁴.

De estos registros, el 78.1% corresponden a iniciativas privadas sin recursos públicos, el 18.8% a iniciativas privadas con recursos públicos, y el restante 3.1% es de iniciativa pública²⁵⁵, lo que refleja el claro interés del sector privado en estos proyectos.

En cuanto a las áreas temáticas de desarrollo, los proyectos de transporte y de edificaciones públicas representan el 59.3% y el 21.8% del total de registros, respectivamente, destacando la importancia que se le da al transporte en la agenda de desarrollo²⁵⁶.

El informe también señala que el registro de proyectos ha sido creciente²⁵⁷, lo que se relaciona con un mayor conocimiento del esquema APP y su normativa, consolidando su posición como un mecanismo cada vez más utilizado en el desarrollo de proyectos públicos y privados.

d) 2017

En el análisis del año 2017, se destaca un notable aumento en el registro de proyectos en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP), con un total de 679 proyectos, lo que representa

²⁵⁰ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁵¹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 4.

²⁵² Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁵³ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Primer Trimestre 2017», Boletín (Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de marzo de 2017), 1,

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/RUAPP%201%20Trimestre%202017.pdf>.

²⁵⁴ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁵⁵ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 5.

²⁵⁶ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁵⁷ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 4.

un incremento significativo con respecto al periodo anterior²⁵⁸.

De estos proyectos, 74 se encuentran en etapa de factibilidad o factibilidad en estudio, lo que indica un avance considerable en la materialización de las iniciativas²⁵⁹. Además, aproximadamente el 10.9% de los proyectos se encuentran en etapas avanzadas de desarrollo, lo que es una señal positiva para el modelo de las Asociaciones Público-Privadas²⁶⁰.

En cuanto a los sectores más representados, el transporte sigue siendo el área predominante, seguido de las edificaciones públicas y la renovación urbana²⁶¹. La mayoría de los nuevos registros corresponden a iniciativas privadas sin recursos públicos, lo que demuestra el interés continuo del sector privado en este tipo de proyectos²⁶².

e) 2018

En el análisis del año 2018, se observa un continuo crecimiento en el registro de proyectos en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP), con un total de 728 proyectos, lo que representa una tendencia ascendente en el interés por este modelo en el país²⁶³.

Sin embargo, se destaca un nuevo dato en este periodo: de los proyectos incluidos en el RUAPP, un 53% han sido desistidos, rechazados o declarados desiertos²⁶⁴. Aunque pueda parecer un indicador desfavorable, esto subraya la importancia de la rigurosidad en el proceso de selección y la necesidad de garantizar el éxito y la viabilidad de los proyectos que se proponen bajo este modelo.

Este dato refuerza la idea de que la implementación de proyectos bajo el modelo de Asociaciones Público-Privadas debe realizarse con cautela y atención a los detalles, asegurando que cumplan con los estándares necesarios para su éxito y beneficio para la sociedad en general.

En cuanto a la distribución de los proyectos, la mayoría sigue siendo de iniciativa privada, representando el 92.7% del total, mientras que el 7.5% restante corresponde a iniciativas públicas²⁶⁵. Los sectores más representados siguen siendo el transporte, las edificaciones públicas y la renovación urbana²⁶⁶.

Este análisis también muestra un aumento en el número de entidades que registran proyectos en el RUAPP, con un total de 119 entidades participantes, lo que indica un mayor compromiso e interés por parte tanto del sector público como del privado en el desarrollo de proyectos bajo este modelo²⁶⁷.

²⁵⁸ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2017», Boletín (Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 22 de enero de 2018), 1, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%204T%202017.pdf>.

²⁵⁹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁶⁰ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁶¹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁶² Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 5.

²⁶³ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2018», Boletín (Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de diciembre de 2018), 1, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%204T%202018.pdf>.

²⁶⁴ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁶⁵ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁶⁶ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁶⁷ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

f) 2019

En el año 2019, se continúa observando un aumento en el número de proyectos registrados en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP), con un total de 777 proyectos para el cuarto trimestre²⁶⁸, lo que representa un incremento de casi 50 proyectos con respecto al año anterior.

De estos proyectos, 343 han resultado exitosos en la firma de contratos para su desarrollo. De estos, el 76.68% son de iniciativa privada y el 23.32% son de iniciativa pública²⁶⁹, lo que confirma la tendencia observada en años anteriores.

En cuanto a la distribución por sectores, el transporte y la movilidad continúan siendo el sector con mayor participación, representando el 45.77% de los proyectos vigentes. Le siguen las edificaciones públicas y la renovación urbana con el 18.66%, y el agua y saneamiento básico con el 10.20%²⁷⁰.

Se observa que las cifras comienzan a estabilizarse y mantenerse consistentes, lo que indica que el modelo de Asociaciones Público-Privadas ha logrado establecerse de manera sólida en el ordenamiento jurídico colombiano después de siete años de implementación.

g) 2020

En el año 2020, se registró un total de 801 proyectos en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP)²⁷¹, lo que representa un aumento de 24 proyectos con respecto al año anterior. De estos proyectos, 347 se encuentran en etapas de evaluación, aprobación, adjudicación o contratación²⁷².

Sin embargo, más del 56% de los proyectos registrados en el RUAPP se encuentran rechazados, desistidos por el proponente, fallidos o declarados desiertos²⁷³, lo que destaca la importancia de la debida diligencia por parte de las entidades encargadas de llevar a cabo estos proyectos.

En cuanto a la distribución por iniciativa, el 78.39% de los proyectos vigentes son de iniciativa privada, mientras que el 21.61% corresponden a iniciativa pública²⁷⁴. En términos de sectores, el transporte y la movilidad continúan siendo el sector con mayor participación, representando el 50.43% del total de proyectos vigentes. Le siguen las edificaciones públicas y la renovación urbana con el 19.88%, y el agua y saneamiento básico con el 10.66%²⁷⁵.

Estos datos confirman la tendencia observada en años anteriores y subrayan la importancia de la diligencia en la gestión de proyectos de Asociaciones Público-Privadas para garantizar su éxito y beneficio para la sociedad.

²⁶⁸ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2019», Boletín (Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 31 de diciembre de 2019), 1, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%204T%202019.pdf>.

²⁶⁹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁷⁰ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁷¹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2020», Boletín (Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de diciembre de 2020), 2, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%20F inal%20RUAPP%204T.pdf>.

²⁷² Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 6.

²⁷³ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁷⁴ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁷⁵ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 3.

h) 2021

En el año 2021, se registraron un total de 812 proyectos en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas²⁷⁶, lo que representa un aumento de 11 proyectos con respecto al año anterior. De estos proyectos, 288 se encuentran en etapas de evaluación, aprobación, adjudicación o contratación²⁷⁷.

Sin embargo, más del 64% de los proyectos registrados en el RUAPP se encuentran rechazados, desistidos por el proponente, fallidos o declarados desiertos²⁷⁸. Este porcentaje es significativamente mayor que en años anteriores, lo que podría atribuirse en parte a la afectación económica y operativa causada por la pandemia de COVID-19.

De hecho, siendo estudiada esa causa, se ha logrado precisar que “los proyectos registrados en el RUAPP durante el cuarto trimestre de 2020 se enmarcan en el contexto que enfrenta el país a raíz de la pandemia causada por el COVID-19, situación que ha afectado el desarrollo económico, social, ambiental y político, y, por lo tanto, pone en evidencia la necesidad de implementar nuevas estrategias, planes y proyectos que contribuyan a impulsar la reactivación económica del país, fortaleciendo la infraestructura y el bienestar social”²⁷⁹. No obstante, en situaciones así, tales en las cuales el Estado-Administración debe enfocar sus asignaciones presupuestales en la contingencia de la dificultad (en este caso en cuestiones de salud) es cuando figuras-modelos como las Asociaciones Público-Privadas, además de todo lo expuesto a lo largo de esta tesina, resulta ser un camino de gran relevancia en las diferentes gestiones que se requieran.

De los proyectos en etapas de prefactibilidad y factibilidad, la mayoría son iniciativas privadas, siendo el 9.57% de estas iniciativas con recursos públicos y el 90.43% sin recursos públicos²⁸⁰. En cuanto a los proyectos vigentes, el 73.61% son de iniciativa privada y el 26.39% corresponden a iniciativa pública²⁸¹.

El sector de transporte y movilidad continúa siendo el de mayor participación en las iniciativas APP, seguido por edificaciones públicas y renovación urbana, y agua y saneamiento básico²⁸².

Se destaca que la principal razón para la no realización de los proyectos ha sido el rechazo en etapas de prefactibilidad o factibilidad, lo que indica la importancia de una adecuada evaluación y planificación en estas etapas.

En resumen, a pesar del incremento en el número de proyectos registrados, la tasa de proyectos no realizados sigue siendo alta, lo que subraya la necesidad de mejorar los procesos de evaluación y planificación para garantizar el éxito de las iniciativas APP.

i) 2022

Al cierre del tercer trimestre de 2022, el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP)

²⁷⁶ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2021», Boletín (Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de diciembre de 2021), 2, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%20Trimestral%20T-20-2021.pdf>.

²⁷⁷ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁷⁸ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁷⁹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2020», 9.

²⁸⁰ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2021», 6.

²⁸¹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁸² Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 3.

registró 830 proyectos²⁸³, un incremento de 18 respecto al año anterior. De estos, 288 están en evaluación, aprobación, adjudicación o contratación, aunque 156 proyectos han superado su plazo máximo de ejecución²⁸⁴. No obstante, de las cifras presentadas, 542 proyectos se encuentran rechazados, desistidos por el proponente, fallidos o declarados desiertos, lo que representa un 65,30% del total²⁸⁵.

El 74,30% de los proyectos vigentes son de iniciativa privada y el 25,69% de iniciativa pública²⁸⁶. En cuanto a sectores, transporte y movilidad lideran con el 50,35% de los proyectos, seguidos por edificaciones públicas y renovación urbana con el 14,93%, y agua y saneamiento básico con el 12,15%²⁸⁷.

Con corte a septiembre de 2022, 71 proyectos están en etapa de factibilidad y 2 en aprobación, representando el 25,35% de las iniciativas vigentes en fases avanzadas. Además, el 15,97% (46 proyectos) han sido adjudicados o contratados²⁸⁸.

Para el tercer trimestre de 2022, 158 proyectos están en etapa de prefactibilidad y 71 en etapa de factibilidad²⁸⁹.

Estos datos, en concordancia con la tendencia que se ha venido presentando, confirman la importancia de este tipo de proyectos en el país y su inminente acogida dentro de los sectores económicos.

j) 2023

En el único informe presentado en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) para el periodo del 2023 (primer trimestre) se registraron 843 proyectos²⁹⁰, encontrándose un aumento de 13 proyectos respecto al cierre del tercer semestre del periodo inmediatamente anterior. De ese total, 276 proyectos se encuentran en etapas de evaluación, aprobación o contratados, representando un 32,74% del total²⁹¹. Sin embargo, del total de proyectos presentados, “561 proyectos se encuentran rechazados, desistidos por el proponente, fallidos o declarados desiertos, lo que representa un 67,26% del total”²⁹².

De dichas cifras, el 75,00% de los proyectos vigentes son de iniciativa privada y el 25,00% de iniciativa pública²⁹³. En cuanto a los sectores a desarrollar los proyectos, el sector de transporte y movilidad presenta una participación del 51,0% del total, seguido de edificaciones públicas y renovación urbana con 15,58%, agua potable y saneamiento básico con 11,59%, minas y energía con 3,62%, salud 2,90% y otros con el 15,22%²⁹⁴.

²⁸³ Departamento Nacional de Planeación, «Informe Tercer Trimestre de 2022», Boletín (Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 30 de septiembre de 2023), 1.

²⁸⁴ Departamento Nacional de Planeación, 1-2.

²⁸⁵ Departamento Nacional de Planeación, 1-2.

²⁸⁶ Departamento Nacional de Planeación, 1-2.

²⁸⁷ Departamento Nacional de Planeación, 1-2.

²⁸⁸ Departamento Nacional de Planeación, 1-2.

²⁸⁹ Departamento Nacional de Planeación, 1-2.

²⁹⁰ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Primer Trimestre de 2023», Boletín (Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de marzo de 2023), 2.

²⁹¹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁹² Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁹³ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 2.

²⁹⁴ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 3.

Al cierre del primer trimestre del periodo sujeto a análisis, 36 iniciativas se encuentran en estructuración, 44 iniciativas se encuentran en factibilidad y 9 proyectos en etapas de aprobaciones; consolidándose la idea de que el 32,25% de las iniciativas vigentes se encuentran en fases avanzadas²⁹⁵.

Estos datos, alineados con la tendencia observada a lo largo de este análisis, ratifican la relevancia de estos proyectos en el país y su creciente aceptación en los sectores económicos.

k) Conclusiones de lo afirmado a lo largo del presente título.

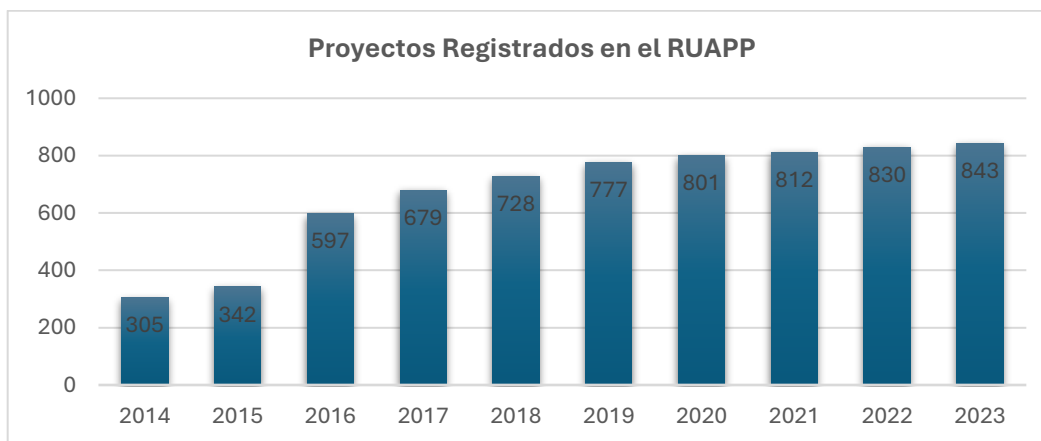
Tal y como fue precisado, se puede advertir que en los últimos años se ha observado un constante aumento en la cantidad de proyectos de Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, proyectos que se han registrado en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP). Esto indica un creciente interés tanto de entidades públicas como privadas en esta modalidad de colaboración que permite desarrollar diversos proyectos.

Los datos resaltan que la mayoría de estos proyectos son iniciativa del sector privado, lo que refleja el fuerte compromiso e interés en la ejecución de proyectos bajo el modelo de las Asociaciones Público-Privadas, situación que se puede atribuir a los interesantes incentivos-ventajas que este modelo ofrece a los inversionistas-particulares.

En el ámbito de los proyectos de Asociación Público-Privada, y como se presentó con anterioridad, el sector de transporte y movilidad se concibe como uno de los más prominentes.

Con el pasar de los años, se puede afirmar que las Asociaciones Público-Privadas tienen el potencial de generar, sin duda alguna, un impacto positivo en el desarrollo de infraestructuras y otros proyectos en Colombia. La activa participación del sector privado, del sector público y de las organizaciones internacionales, significa un impulso significativo para el progreso económico y social del país.

La información cuantitativa ofrecida en esta sección puede ser resumida mediante el siguiente gráfico de barras. De manera evidente, se puede observar una tendencia ascendente en la cantidad de proyectos registrados. Estos datos refuerzan el impacto y la prominencia en el uso de las Asociaciones Público-Privadas en el país.



**Gráfico de barras N° 1 de elaboración propia.*

²⁹⁵ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 3.

- ii. ¿Cuál es el margen y rango de operación? ¿Cuáles son las circunscripciones territoriales y entidades que más la utilizan?

Procurando darle complementariedad a los análisis, tanto teóricos como procedimentales, presentados con anterioridad, se considera importante ahondar en cómo la figura de las Asociaciones Público-Privadas se desenvuelve operativamente en el país, cuestión que, sin duda alguna, arrojará unos datos de particular importancia para el objeto mismo de la tesina en cuestión.

Esa propuesta se desenvolverá revisando los informes presentados por el DNP en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP), constatando en qué lugares se desarrolla la figura y cuáles son las entidades públicas que mayor despliegue le están dando a los lineamientos constitutivos del modelo de las Asociaciones Público-Privadas en el país, continuando con el enfoque local del modelo en cuestión.

De manera similar a lo analizado en el subtítulo anterior, se hará la respectiva revisión y estudio por periodos temporales equivalentes a un año. La intención de dicha proposición radica en, de ser el caso, corroborar el desarrollo de la figura en el país y con ello percibir en qué medida o periodos hay regiones del país en los que se tiene el modelo como un aliado estratégico de política pública en diferentes regiones del país.

a. 2014

Los informes sujetos a estudio precisan, de manera muy indicativa las cifras que son de relevancia para el desarrollo temático de este subtítulo. Así pues, se precisa que, al menos en lo que respecta al componente de localización geográfica, “Bogotá lidera el mayor número de proyectos con 90 inscritos, lo que representa el 29.5%, mientras que las regiones con mayor número de proyectos son Cundinamarca (16.4%), Santander y Antioquia (3,3%)”²⁹⁶.

Como otro componente, para el periodo temporal enlistado como subtítulo, se presenta que “las entidades con más registros durante el último trimestre fueron la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la Gobernación de Cundinamarca, con de 7 y 6 nuevos proyectos, respectivamente”²⁹⁷

b. 2015

Continuando con la dinámica, en lo que respecta al componente de localización geográfica, se presenta que “Bogotá lidera el mayor número de proyectos con 106 inscritos lo que representa el 31,0% del total nacional, mientras que las regiones con mayor número de proyectos son Cundinamarca (16,7%) y Antioquia (3,2%)”²⁹⁸. Corroborando lo indicado, se presentó, asimismo, que, “por localización geográfica, se observan proyectos a escala nacional principalmente en el centro del país (Bogotá y Cundinamarca), con 163 proyectos en los sectores vías, transporte urbano, edificaciones públicas y servicios públicos. Otras regiones que lideran iniciativas APP son los departamentos de Antioquia, Santander y Bolívar, lo que demuestra el auge del mecanismo en diferentes regiones y sectores diferentes al de transporte”²⁹⁹

En lo que respecta a las entidades públicas con mayor injerencia-intervención en el desarrollo de este tipo de proyectos, se indica que fue “la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) con nueve, el

²⁹⁶ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2014», 1.

²⁹⁷ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

²⁹⁸ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Segundo Trimestre 2015», 1.

²⁹⁹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 3-4.

Instituto de Concesiones de Cundinamarca (ICCU) con cuatro registros, al igual que el Instituto Nacional de Vías (Invías), con otros cuatro”³⁰⁰.

c. 2016

Tal y como sucedió con el subtítulo anterior, en lo concerniente al análisis de este periodo temporal, no fue posible consultar alguno de los 4 estudios trimestrales que suele presentar la entidad en lo que tenga relación con este tema, pese a que se radicaron derechos de petición y se solicitó por diferentes vías la información, esta no pudo ser consultada. Es ese el motivo por el cual, procurando continuar con la línea temporal preestablecida para este ejercicio cuantitativo, se analizarán las predisposiciones iniciales del año 2017.

Por lo mencionado, y mediando aproximaciones, se indica que a finales-comienzos de 2016 y 2017 “Bogotá lidera el mayor número de proyectos con 197 proyectos por desarrollarse en la ciudad, lo que representa el 33% del total nacional, mientras que el departamento con mayor número de proyectos es Cundinamarca (80, cantidad que representa 13,4%)”³⁰¹. Tal y como se ha venido relacionando, “Bogotá y Cundinamarca continúan como líderes en el marco de los proyectos APP, aumentando en el primer trimestre de 2017, 15 y 3 proyectos respectivamente. Entre los 277 proyectos en estos territorios sobresale el sector de transporte que representa el 56% de las iniciativas, seguido por el sector de la construcción de edificaciones públicas y renovación urbana y el de la salud”³⁰².

Por otra parte, en lo que respecta a las entidades públicas con mayor injerencia-intervención en el desarrollo de este tipo de proyectos, se tiene el registro de “la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), entidad que más proyectos registra en el RUAPP (150), cuenta con 25 proyectos de pre-factibilidad en estudio, y 23 proyectos en etapa de factibilidad en estudio, Todos de iniciativa privada registrados en el RUAPP. De estos 23, 20 son sin recursos públicos y 3 proyectos requieren recursos públicos. 13 pertenecen al sector Vías, 5 al sector Aeropuertos, y 5 al sector del Transporte masivo y estratégico. Además, 82 proyectos registrados por la ANI se encuentran rechazados en estado de pre-factibilidad, y 6 en factibilidad. La mayor cantidad de proyectos de iniciativa privada en etapa de factibilidad son de alcance nacional”³⁰³.

En adición a lo presentado, advierte el informe que “las iniciativas de carácter nacional han ido incrementando notoriamente evidenciando así la importancia, evolución y acogimiento que ha tenido el mecanismo de Asociaciones Público-Privadas (APP) en el país”³⁰⁴, confirmando la hipótesis presentada a lo largo de la presente tesina.

d. 2017

En lo que respecta al componente de localización geográfica, se presenta, confirmando ya la tendencia conformada por los periodos temporales anteriores, que “por localización geográfica, la ciudad con mayor número de proyectos registrados es Bogotá, que lidera con 226 iniciativas por desarrollarse, lo que representa el 33,2% del total nacional, mientras que Cundinamarca es el departamento con mayor número de proyectos, exactamente 87, que representa el 12,8% del total”³⁰⁵.

En lo concerniente a las entidades públicas con mayor injerencia-intervención en el desarrollo de este

³⁰⁰ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 1.

³⁰¹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Primer Trimestre 2017», 1.

³⁰² Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 3.

³⁰³ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 3.

³⁰⁴ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 3-4.

³⁰⁵ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2017», 4.

tipo de proyectos, se indica que “la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) —la entidad que más proyectos registra en el RUAPP (165)”³⁰⁶.

e. 2018

En lo que respecta al componente de localización geográfica, se presenta que “la ciudad con mayor número de proyectos registrados es Bogotá, que lidera con 238 iniciativas, lo que representa el 32,6% del total nacional, mientras que Cundinamarca es el departamento con mayor número de proyectos con 93, que representan el 12,9% del total”³⁰⁷.

Continuando con el ejercicio propuesto, en lo que concierne a las entidades públicas con mayor injerencia-intervención en el desarrollo de este tipo de proyectos, se indica que “la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) —la entidad que más proyectos registra en el RUAPP (177) — cuenta con 34 proyectos en etapa de prefactibilidad y 13 en factibilidad”³⁰⁸.

f. 2019

En lo que respecta al componente de localización geográfica, se presenta que “por localización geográfica, la entidad territorial con mayor participación en el RUAPP es el Distrito de Bogotá, con 90 proyectos — el 26,24% del total de proyectos vigentes —; le siguen los departamentos de Antioquia con 39 iniciativas (11,37%), Bolívar con 30 (8,75%) y Cundinamarca con 24 (7.00%)”³⁰⁹.

En lo que concierne a las entidades públicas con mayor injerencia-intervención en el desarrollo de este tipo de proyectos, se indica que quien más ha contribuido en este proceso ha sido “la Agencia Nacional de Infraestructura con un total de 47 proyectos, seguida por la Alcaldía de Bogotá con 37 iniciativas; el tercer lugar lo ocupa la Gobernación del Magdalena con 11 proyectos”³¹⁰.

Como apartado de gran relevancia del estudio trimestral que se viene analizando, “es importante mencionar que las APP toman cada vez más fuerza, hecho que se refleja en la posición obtenida recientemente en el *Infrascop*, publicado en mayo de 2019, y en el cual Colombia ocupa el segundo puesto de la región, lo cual significa que el país continúa entre los entornos más favorables para el desarrollo de las APP de infraestructura en América Latina y el Caribe”³¹¹.

Dicha herramienta, siendo definida como “el índice *Infrascop* es una herramienta de evaluación comparativa que evalúa la capacidad de los países para implementar asociaciones público-privadas (APP) sostenibles y eficientes en sectores clave de infraestructura, principalmente transporte, energía, agua y saneamiento, gestión de residuos sólidos e infraestructura social. Su objetivo es ayudar a los formuladores de políticas a identificar los desafíos para la participación del sector privado en infraestructura que, si se superan, podrían liberar el poder de las APP y respaldar la agenda de desarrollo más amplia”³¹², cuenta con una preponderancia especial para efectos de lo que se está argumentando, pues demuestra que Colombia, de manera macro, va creciendo y desarrollando proyectos de Asociación Público-Privada con mayor rapidez y eficiencia que otros Estados de la región.

³⁰⁶ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 5.

³⁰⁷ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2018», 5.

³⁰⁸ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 5.

³⁰⁹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2019», 5.

³¹⁰ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 5.

³¹¹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 6.

³¹² The Economist, «Infrascop - Measuring the Enabling Environment for Public-Private Partnerships in Infrastructure», Infrascop, 2021, <https://infrascop.eiu.com/>.

g. 2020

En lo que respecta al componente de localización geográfica, se presenta que “la entidad territorial con mayor participación en el RUAPP es el Distrito Capital de Bogotá, con 101 proyectos —el 29,10% del total de proyectos vigentes (347)—; le siguen los departamentos de Antioquia con 39 iniciativas (11,24%), Bolívar con 30 (8,64%), Cundinamarca con 28 (8,97%) y Santander con 27 (7,78%)”³¹³.

En lo concerniente a las entidades públicas con mayor injerencia-intervención en el desarrollo de este tipo de proyectos, se indica que quien más ha contribuido en este proceso ha sido “la Agencia Nacional de Infraestructura con un total de 46 proyectos, seguida por la Alcaldía de Bogotá con 37 iniciativas; el tercer lugar lo ocupa la Gobernación de Magdalena con 12 iniciativas”³¹⁴.

h. 2021

Para el presente periodo, se indica que, en lo que respecta al componente de localización geográfica, confirmándose la tendencia trazada desde el primer día de análisis, “la entidad territorial con mayor participación en el RUAPP es el Distrito Capital de Bogotá, con 61 proyectos —el 21,18% del total de proyectos vigentes (288); le siguen los departamentos de Antioquia con 36 iniciativas (12,50%), Bolívar con 29 (10,07%), Santander con 26 (9,03%) y Cundinamarca con 22 (7,64%)”³¹⁵. En complemento a esa idea, se hace alusión a que, bajo el mismo análisis, “por regiones, se presenta una gran concentración de iniciativas en la región Andina con más del 60% de los proyectos registrados en el RUAPP; el Caribe y la Orinoquia presentan una participación significativa, mientras que la región del Pacífico y la Amazonia tienen una participación escasa”³¹⁶.

En lo concerniente a las entidades públicas con mayor injerencia-intervención en el desarrollo de este tipo de proyectos, confirmándose la tendencia trazada desde el primer día de análisis, se indica que quien más ha contribuido en este proceso ha sido “la Agencia Nacional de Infraestructura con un total de 27 proyectos, seguida de la Alcaldía Mayor de Bogotá con 21 iniciativas; el tercer lugar lo ocupa la Gobernación de Magdalena con 12 iniciativas”³¹⁷.

i. 2022

En lo que respecta al componente de localización geográfica, se presenta que “la entidad territorial con mayor participación en el RUAPP es el Distrito Capital de Bogotá, con 66 proyectos, el 22,92% del total de proyectos vigentes (288); le siguen los departamentos de Antioquia con 37 iniciativas (12,85%), Bolívar con 29 (10,07%), Cundinamarca con 25 (8,68%) y Santander con 22 (7,64%)”³¹⁸.

En lo concerniente a las entidades públicas con mayor injerencia-intervención en el desarrollo de este tipo de proyectos, confirmándose la tendencia trazada desde el primer día de análisis, se indica que quien más ha contribuido en este proceso ha sido “la Agencia Nacional de Infraestructura con un total de 27 proyectos, seguida de la Alcaldía Mayor de Bogotá con 21 iniciativas; el tercer lugar lo ocupa la Gobernación de Magdalena con 11 iniciativas”³¹⁹.

³¹³ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2020», 6.

³¹⁴ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 6.

³¹⁵ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Cuarto Trimestre 2021», 6.

³¹⁶ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 7.

³¹⁷ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 6.

³¹⁸ Departamento Nacional de Planeación, «Registro Único De Asociaciones Público-Privadas RUAPP», 6.

³¹⁹ Departamento Nacional de Planeación, 6.

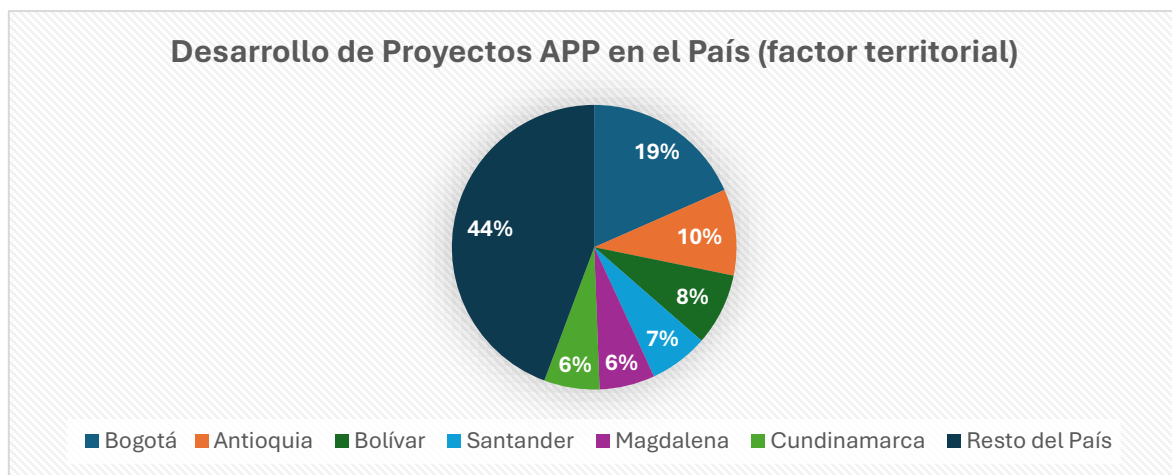
j. 2023

Siendo el último periodo temporal sujeto a análisis, se presenta que “la entidad territorial con mayor participación en el RUAPP es el Distrito Capital de Bogotá, con 47 proyectos, lo que representa el 18,4% del total de proyectos vigentes (276); le sigue el departamento de Antioquia con 25 iniciativas (9,8%), el departamento de Bolívar con 21 iniciativas (8,2%), Santander con 17 (6,7), Magdalena con 16 (6,3%) y Cundinamarca con 16 (6,3%)”³²⁰.

En lo concerniente a las entidades públicas con mayor injerencia-intervención en el desarrollo de este tipo de proyectos, confirmándose la tendencia trazada desde el primer día de análisis, se indica que quien más ha contribuido en este proceso ha sido “la Agencia Nacional de Infraestructura con 26 iniciativas, seguida por la Alcaldía de Bogotá con un total de 19 iniciativas; el tercer lugar lo ocupa la Gobernación del Magdalena con 12 proyectos”³²¹.

Dichas precisiones, como bien puede corroborarse, contiene, para todos los periodos temporales revisados, a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), siendo esta la entidad pública que viene adelantando más proyectos de Asociaciones Público-Privadas en el país, motivo por el cual, siendo reconocido por instancias internacionales “la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, recibió el premio otorgado en Nueva York por IJ Global a mejor Entidad del Sector Público en América Latina exaltando la Ley de Asociaciones Público-Privadas en Colombia que ha permitido con éxito el desarrollo del Programa de Cuarta Generación de Concesiones (4G) y las nuevas Concesiones del Bicentenario”³²².

Por medio de la recopilación de los datos presentados con anterioridad, se ha logrado identificar con precisión cómo se han desarrollado los proyectos de Asociación Público-Privada en el país. Si se plasmará esa distribución en un gráfico de torta, se manifestaría de la siguiente manera:



*Gráfico de torta N° 1 de elaboración propia.

³²⁰ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, «Informe Primer Trimestre de 2023», 6.

³²¹ Registro Único de Asociaciones Público Privadas, 6.

³²² Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), «La ANI gana premio internacional por los avances en los proyectos 4G y por la licitación de las concesiones del bicentenario», ANI, 24 de marzo de 2022, <https://www.ani.gov.co/la-ani-gana-premio-internacional-por-los-avances-en-los-proyectos-4g-y-por-la-licitacion-de-las>.

2. Alcances y Diferenciación entre Infraestructura Pública y Servicio Público en el Contexto de las Asociaciones Público-Privadas (APP).

En aras de lograr una mayor precisión conceptual, y bajo el entendido de que el eje temático de esta tesis se centra en la infraestructura vial (como una subcategoría de la infraestructura pública), según lo delimitado en el apartado introductorio, resulta fundamental distinguir con claridad los alcances, finalidades y objetos de la infraestructura pública y el servicio público. Este ejercicio no solo es pertinente, sino también necesario para evitar confusiones entre dos categorías jurídicas que, aunque autónomas, pueden complementarse en ciertos contextos para la satisfacción del interés general.

La infraestructura pública se concibe como el conjunto de bienes materiales que permiten garantizar el funcionamiento eficiente de actividades esenciales, como el transporte, la comunicación y el acceso a servicios básicos³²³, encontrándose en este grupo la infraestructura vial. Su finalidad primaria es proporcionar las bases físicas y técnicas necesarias para el desarrollo económico, social y territorial, actuando como un medio para mejorar la calidad de vida de las comunidades y fomentar la equidad³²⁴. Por otro lado, y como se especificó en el primer capítulo de esta tesis, el servicio público tiene como objetivo principal la prestación directa de actividades o servicios orientados a satisfacer necesidades colectivas, regulados por el Estado en virtud de su importancia estratégica y su impacto en los derechos fundamentales³²⁵.

Al diferenciar estas nociones, queda claro que la infraestructura vial, objeto central de esta investigación, se sitúa como un medio facilitador indispensable para garantizar la efectividad de ciertos servicios públicos. Por ejemplo, una red vial adecuada permite el transporte eficiente de bienes y personas, promoviendo la conectividad territorial y el acceso a servicios como la educación, la salud, etc. De esta manera, la infraestructura vial y los servicios públicos se interrelacionan en su propósito último de garantizar el bienestar social y el desarrollo integral.

Esta claridad conceptual no solo refuerza el análisis de las Asociaciones Público-Privadas en el desarrollo de infraestructura vial, sino que también resalta la importancia de evaluar cómo estos proyectos contribuyen no solo a los objetivos económicos, sino también a la garantía de derechos fundamentales, alineándose con las políticas públicas orientadas al interés general.

Con los conceptos previamente desarrollados y comprendiendo tanto el alcance teórico de las Asociaciones Público-Privadas (APP) como su impacto en la vida en sociedad, sumado al análisis estadístico que respalda su evolución en la implementación de proyectos, se abre paso al análisis de un caso específico de desarrollo de infraestructura vial en el contexto colombiano. Este ejercicio permitirá no solo profundizar en el contenido temático inherente a esta figura jurídica, sino también visibilizar la trascendencia del proyecto seleccionado y evaluar las implicaciones y beneficios derivados de su ejecución. De este modo, se evidenciará de manera práctica la utilidad y el funcionamiento de las APP de infraestructura vial en el país, consolidando así una perspectiva integral que conecta teoría, práctica y resultados tangibles.

³²³ Juan Carlos Expósito Vélez y Jorge Enrique Santos Rodríguez, «La iniciativa privada en las concesiones de infraestructura y servicios públicos», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 3 (2010): 87-91.

³²⁴ Corte Constitucional de Colombia, «Sentencia C-741/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza», *Expediente D-4405*, 2003, <https://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-741-03.htm>.

³²⁵ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de Colombia*, 43.ª ed. (Legis editores, 1991), http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

3. Análisis de caso de una Asociación Público-Privada de infraestructura vial en Colombia, donde se le haga seguimiento a la ejecución del proyecto a la luz de estadísticas, impacto, números, etc.

Considerando lo expuesto en los capítulos anteriores, se busca aplicar los conceptos teóricos a la realidad operativa del modelo de Asociaciones Público-Privadas en el país. Se abordarán temas como las nociones básicas del proyecto, la iniciativa, las partes contractuales, la modalidad contractual, el costo y los plazos del proyecto, la gestión contractual para determinar al adjudicatario, la retribución, el originador, la importancia de la precalificación y la distribución de riesgos. Se analizará el caso específico de la Asociación Público-Privada del "tercer carril vía Bogotá-Girardot" para ilustrar estos conceptos y demostrar su aplicabilidad en la práctica.

a) Sobre las nociones básicas del proyecto de APP.

a. *¿Qué comprende?*

El objeto del presente contrato-proyecto consta de:

La construcción, el mejoramiento y la rehabilitación de la Infraestructura existente de la Autopista Bogotá – Girardot, mediante la ampliación a tres carriles desde el peaje de Chinauta hasta el sector denominado el Muña y la ampliación a tercer carril desde el portal de entrada del Túnel de Sumapaz hasta el peaje de Chinauta en el sentido Girardot hacia Bogotá, y múltiples actuaciones que mejoran la movilidad en toda la infraestructura como pasos a desnivel y nivel en puntos críticos así como el mantenimiento y la rehabilitación desde el portal de entrada del Túnel de Sumapaz hasta Girardot y la intersección San Rafael, de acuerdo con el Apéndice Técnico 1 de la Minuta del Contrato³²⁶.

Además de la intermediación genérica de infraestructura, el contrato amplió su alcance contractual previendo que “el Alcance del Contrato corresponde a los Estudios, Diseños, Construcción, Operación, Mantenimiento, Gestión Social, Predial y Ambiental de la ampliación tercer carril – doble calzada Bogotá - Girardot, de acuerdo con el Apéndice Técnico 1 y demás apéndices del Contrato”³²⁷.

En concordancia con lo expuesto en el capítulo 2 título 2, y con la oportunidad de estudio que se da con este contrato en particular, se evidencia, y confirma a la vez, que la operatividad contractual de los proyectos de Asociación Público-Privada, al menos en Colombia, se da por intermedio de la figura contractual de concesión. En soporte de esta idea, desde que se expidieron las condiciones para participar en este proyecto se enuncia que el objeto del mismo radica en “la ejecución del Contrato de Concesión objeto de la presente Publicación”³²⁸, dando a entender que la modalidad contractual que orientará el desarrollo contractual sería el contrato de concesión.

b. *¿Cuál es su importancia (local-nacional)?*

³²⁶ Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), «Publicación de los documentos del proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada y fijación de condiciones que deben cumplir eventuales terceros interesados (condiciones para participar).» (Ministerio de Transporte, 2015), 1, https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/19744/396//condiciones_para_participar.pdf.

³²⁷ Agencia Nacional de Infraestructura, «Contrato de Concesión 04 de 2016 bajo el Esquema de APP - Parte Especial» (Ministerio de Transporte, 31 de julio de 2015), 12, https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/19744/396//apendice_2_contrato_parte_especial_ipbg.pdf.

³²⁸ Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), «Publicación de los documentos del proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada y fijación de condiciones que deben cumplir eventuales terceros interesados (condiciones para participar).», 12.

Esta obra de infraestructura vial, que une los departamentos de Cundinamarca y Tolima a través de la Autopista Bogotá - Girardot, es vital para mejorar la conexión entre los municipios del sur del país y la capital. Reduce significativamente los tiempos de viaje, beneficiando el comercio y el transporte en general. Además, facilita el acceso desde la capital hacia el puerto fluvial más importante del país³²⁹, Buenaventura, potenciando así el comercio exterior³³⁰. Esta conexión también acerca ciudades importantes como Cali, Popayán, Pereira y Pasto a la capital, mejorando la integración y la accesibilidad para sus habitantes. En resumen, el proyecto busca mejorar el servicio, la seguridad vial y el confort para los usuarios, cumpliendo con los estándares más altos y las normativas vigentes³³¹.

b) Sobre la iniciativa que se maneje.

Como novedad de la gestión investigativa que se viene adelantando, para el presente caso vale la pena mencionar que en su trasfondo la financiación viene siendo asumida únicamente por el adjudicatario-concesionario del proyecto. La invención de este proyecto radica, siendo ya conceptualizado en el primer capítulo, en la posibilidad de que los proyectos de infraestructura no se vean limitados por presupuesto nacional-departamental-municipal, sino que por figuras asociativas como las Asociaciones Público-Privadas puedan desarrollarse proyectos como el que se está analizando sin intermediación financiera por parte del Estado o de cualquiera de las entidades que lo componen.

El contrato de concesión en su parte general estipula que “el presente Contrato de concesión bajo un esquema de Asociación Público-Privada de Iniciativa Privada en los términos de la Ley 1508 de 2012, tiene por objeto el otorgamiento de una concesión para que, de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario, por su cuenta y riesgo, lleve a cabo el Proyecto”³³². De dichas líneas se especifica con claridad el hecho de que la iniciativa, de conformidad con el título III de la Ley 1508 de 2012, es privada, motivo por el cual se indica de manera clara que este proyecto no requiere del desembolso de recursos públicos³³³, sino que su financiación y gestión se hace posible por esfuerzos, de toda índole, de los particulares encargados de la realización del proyecto.

c) Sobre las Partes contractuales.

Respecto a las Partes que suscribieron y firmaron el contrato se puede encontrar a, por un lado, la Agencia Nacional de Infraestructura como Parte Contratante-Concedente y, por el otro, después de realizarse las previsiones contractuales correspondientes para culminar con el proceso concursal, como parte Contratista-Concesionario a ESTRUCTURA PLURAL VIAS A GIRARDOT quien, en cabeza del CONSORCIO VIA 40 EXPRESS, subordinada y beneficiaria real de la primera referenciada, se encargará del despliegue de actividades tendientes a la realización del proyecto en comento.

³²⁹ Gerson Javier Pérez-Valbuena, «Historia, geografía y puertos como determinantes de la situación social de Buenaventura», *Banco de la República-Centro de Estudios Economicos Regionales*, n.º 91 (2007): 1-37, <https://doi.org/10.32468/dtseru.91>.

³³⁰ Pérez-Valbuena, 19.

³³¹ Agencia Nacional de Infraestructura, «Apéndice Técnico N°1 -Alcance del Proyecto del Contrato de Concesión 04 de 2016 bajo el Esquema de APP» (Ministerio de Transporte, julio de 2015), 4, https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/19744/396//01-apendice_tecnico_1_-_alcance_del_proyecto_20150701.pdf.

³³² Agencia Nacional de Infraestructura, «Contrato de Concesión 04 de 2016 bajo el Esquema de APP - Parte General» (Ministerio de Transporte, 31 de julio de 2015), 44, https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/19744/396//apendice_2_contrato_parte_general_ipbg.pdf.

³³³ Estrada, «Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, Perú, Brasil y Argentina.», 44.

d) Sobre la modalidad contractual y la metodología de selección concebida.

Desde las etapas más recientes de la gestión contractual, se previeron dentro de los anexos que complementan la intención de hacer parte, particularmente en el anexo 10: Pliego de Condiciones, y siendo esenciales su diligenciamiento para la continuación al interior del proceso, al menos como proponentes, se estableció, como reglas de juego iniciales, que: “la regulación de este Proceso de Selección es la Selección Abreviada de Menor Cuantía conforme al artículo 2.2.2.1.5.12. del Decreto 1082 de 2015 y, por ende, se aplicarán las reglas contempladas en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Sin perjuicio de lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1508 de 2012, solamente quienes conformaron la Lista de Precalificados en el marco de la Invitación a Precalificar, podrán presentar Oferta”³³⁴.

En atención a ello, por medio del mismo documento en comento, se indicó el mecanismo por medio del cual se realizaría la adjudicación, haciendo alusión a que “la Selección Abreviada de Menor Cuantía, será adjudicada mediante acto administrativo al Oferente Hábil con mayor puntaje o al que se encuentre ubicado en el primer lugar una vez aplicados los criterios de desempate, mediante acto administrativo que le será notificado en estrados en la audiencia, y del cual se dará lectura en la misma”³³⁵.

e) Sobre el costo del proyecto.

Se previo como el valor del contrato la suma de “Cuatro Billones Ciento Noventa y Siete Mil Ochocientos Treinta y Nueve Millones Seiscientos Nueve Mil Setecientos Setenta y Cuatro Pesos del Mes de Referencia (\$4.197.839.609.774)”³³⁶.

En consideración a ello, y haciendo el paralelo con el capítulo 1 de la presente tesis, se evidencia que esta suma de dinero, que vendría comprendiendo la totalidad para el desarrollo operativo del contrato, vendría siendo el 3% del producto interno bruto (PIB) de Colombia para la fecha, el cual correspondió a 134 billones de pesos³³⁷. En referencia a este punto, y de una manera macro, es perceptible que el Estado colombiano, contrario a como funcionaba 40 años atrás, no podría de una manera viable darle cobertura a múltiples proyectos como este, evidenciándose así su inoperancia y precariedad dentro del despliegue de este tipo de actuaciones.

Como consecuencia de ello, más aún cuando se dilucidan este tipo de cifras, es que cada vez más, al menos en lo que respecta a Colombia, el modelo de las Asociaciones Público-Privadas es útil, viable, eficaz y necesario con las exigencias de la sociedad en sí.

f) Sobre los plazos del proyecto.

Contractualmente, por el tipo de contrato que regula las etapas necesarias para la consecución del proyecto, y en consideración y cumplimiento de la Ley 1508 de 2012, se concibió que la duración-

³³⁴ Agencia Nacional de Infraestructura, «Proyecto de Pliego de Condiciones-Anexo 10» (Ministerio de Transporte, julio de 2015), 18, https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/19744/396//anexo_10_proyecto_de_pliegos_ipbg.pdf.

³³⁵ Agencia Nacional de Infraestructura, 70.

³³⁶ Agencia Nacional de Infraestructura, «Contrato Concesión-Parte Especial», 14.

³³⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), «3.4% creció la economía colombiana en el año 2015» (DANE, 10 de marzo de 2016), https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim15_oferta.pdf.

ejecución del proyecto en cabeza del privado sería de 30 años. Es decir, desde la firma del contrato hasta la culminación y entrega del proyecto deberá transcurrir y cumplirse el interregno temporal de 30 años.

Dentro de los datos específicos de la parte especial del contrato se indica que: “el Plazo Inicial del Contrato es de treinta (30) años”³³⁸, tiempo mediante el cual el concesionario debe cumplir con las disposiciones contractuales acordadas que permitirían la realización del proyecto con las condiciones y requerimientos previstos, motivo por el cual, se incluye la etapa preoperativa (con sus complementos), la etapa de operación y la etapa de reversión.

En todo caso, en atención a lo indicado en el título 4 del capítulo 2 y siendo claro por la Ley 1508 de 2012, se especifica que el proyecto, en manos de los concesionarios, solamente podrá durar 30 años³³⁹. Dejando muy claro que los bienes que hacen parte del proyecto, aun aquellos que sean intermediados y/o construidos por el concesionario, son de propiedad de la entidad contratante y en razón a ello deben de entregarse en la última etapa contractual.

Dentro de las especificaciones contractuales, siendo determinantes para lo que se viene afirmando, se indica que “se entenderá que la ANI se hará propietario de las obras que conforman el Proyecto al momento de su ejecución, incluyendo, además, pero sin limitarse, las Estaciones de Peaje y Estaciones de Pesaje, y la totalidad de los bienes muebles o inmuebles por destinación o adhesión, que se encuentren en las mismas”³⁴⁰.

- g) Sobre el acontecimiento de los hechos que se adelantaron dentro de la gestión contractual para determinar al adjudicatario de los proyectos

a. *¿Quiénes se presentaron-cuántos interesados?*

El 18 de diciembre de 2015 se confirmó la lista de proponentes, que incluía:

No.	Manifestante	Integrantes
1	CONCESIONARIA VIAS DEL DESARROLLO	BENTON S.A.S.
		CHINA GEZHOUBA GROUP COMPANY LIMITED SUCURSAL COLOMBIA
2	OHL CONCESIONES COLOMBIA S.A.S.	N.A.
3	ESTRUCTURA PLURAL TC GIRARDOT - BOGOTA	CASS CONSTRUCTORA & CIA SCA
		CARLOS ALBERTO SOLARTE SOLARTE
4	ESTRUCTURA PLURAL VIAS A GIRARDOT	INDUSTRIAL CONCRETOS S.A.S.
		CONCRETO INTERNACIONAL S.A.

**Tabla N° 2 de elaboración propia³⁴¹.*

En igual sentido, por ser el originador de la iniciativa, quien elaboró y conjuro la realización y viabilidad del proyecto, se hace parte dentro de esta lista selecta de proponentes que aprobaron satisfactoriamente el análisis realizado para efectos de poder ser parte de dicha lista, quien puede ser

³³⁸ Daniel Mauricio Rendon Barreto y Brahyam Duvan Calderón Cárdenas, «Análisis del proceso licitatorio de la ampliación a tercer carril doble calzada Bogotá-Girardot» (Trabajo de grado, Bogotá D.C, Piloto de Colombia, 2018), 24, <http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/6234/Proyecto%20final%20analisis%20del%20proceso%20licitatorio%20de%20la%20ampliacion%20a%20tercer%20carril%20doble%20calzada%20Bogota%20Girardot%20sin%20logo.pdf?sequence=4>.

³³⁹ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012».

³⁴⁰ Agencia Nacional de Infraestructura, «Contrato Concesión-Parte General», 173.

³⁴¹ La información presentada en la tabla mencionada se obtuvo de la "Resolución No. 2110 de 2015 emitida por el Ministerio de Transporte de Colombia y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) el 18 de diciembre de 2015".

entendido como:

No.	Originador de la Iniciativa	Integrantes	
5	ESTRUCTURA PLURAL TERCER CARRIL	INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA S.A.S. INFRACON S.A.S.	50%
		CONALVIAS CONSTRUCCIONES S.A.S.	25%
		ICEIN INGENIEROS CONSTRUCTORES S.A.S.	25%

**Tabla N° 3 de elaboración propia³⁴².*

De lo dicho hasta este punto, sin tener en consideración los interesados en el proceso que no cumplieron a cabalidad los requisitos solicitados por la entidad contratante, se puede percibir con facilidad la intención del sector en la realización de este tipo de proyectos, dando, en parte, vía a la realización y multiplicación de este tipo de proyectos bajo el título de las Asociaciones Público-Privadas.

Como resultado de este proceso concursal, y bajo el seguimiento de las reglas y asignación de puntajes que orientarían el proceso, el proponente “ESTRUCTURA PLURAL VIAS A GIRARDOT” fue el ganador, motivo por el cual se le adjudicó el contrato y se adelantaron ciertas tareas de carácter preoperativo, como análisis preliminar a lo ocasionado en relación con este contrato de concesión bajo el modelo de las Asociaciones Público-Privadas.

b. ¿Hubo presencia de inversionistas extranjeros?

Como ya viene siendo recurrente en ámbitos de contratación pública nacional, la inversión extranjera ya se entiende incluida dentro de las dinámicas que pretenden adelantar y darles desarrollo a estos proyectos, debido a la existencia de un mundo cada vez más globalizado e intercomunicado, siendo un medio para generar aún mayores índices de calidad y, secuencialmente, competencia.

No obstante, como suele ser frecuentado en la estructuración y adjudicación de este tipo de proyectos contractuales, se le da mayor puntaje y favoritismo a la industria nacional, como un mecanismo de movilizar la economía propendiendo que sean nacionales los responsables y dolientes del proyecto.

Ahora bien, y a manera ilustrativa, puede corroborarse que uno de los interesados en desarrollar el proyecto (como proponente) se denomina CHINA GEZHOUBA GROUP COMPANY LIMITED SUCURSAL COLOMBIA, evidenciándose cómo hay presencia-interés por parte de inversionistas extranjeros en desarrollar proyectos en el país.

h) ¿Cómo se efectúa la retribución?

Como aspecto relevante, y bajo el entendimiento de que el contrato de concesión cuenta con el aspecto de la onerosidad, es relevante analizar en este apartado cómo se efectúa la retribución y cuáles son los mecanismos que utiliza el concesionario para recuperar la inversión que empleó para la realización del proyecto dentro del plazo por el cual puede adelantar las diligencias al interior del presente contrato, es decir, dentro de los 30 años en los cuales, por intermedio de exigencia legal, el privado se encuentra al frente del proyecto.

³⁴² La información presentada en la tabla mencionada se obtuvo de la "Resolución No. 2110 de 2015 emitida por el Ministerio de Transporte de Colombia y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) el 18 de diciembre de 2015".

De manera general, siendo este un tramo de 72,2 kilómetros³⁴³, contractualmente se previó el beneficio de que quién fuera adjudicatario de este contrato se le suministraría las estaciones de peaje que comprende el tramo referenciado, es decir, la administración y recaudo de los 2 peajes (Chusacá y Chinauta) que se encuentran en los tramos trasados contractualmente hablando³⁴⁴.

En palabras textuales de consignas contractuales, se previó que se le “cederá al Concesionario la Operación de las Estaciones de Peaje (el “Derecho de Recaudo”) en la misma fecha de Entrega de la Infraestructura”³⁴⁵.

Además de ello, y como una constante en este tipo de contratos de concesión, viene la enunciación de las unidades funcionales de peajes siendo un mecanismo de planeación respecto a la retribución que puede el proyecto producir en relación a la proyección en el tiempo, donde el particular estará al frente de la gestión prevista contractualmente, siendo este un instrumento por medio del cual se pueden realizar proyecciones-planeaciones económicas que les permitan, por estudios de mercado y demás, tener dichas previsiones en atención a las futuras utilidades-ingresos que permitan tener rendimientos, pero, así mismo, ser un medio viable que permita la manutención y funcionalidad del proyecto. No obstante, no es solo una medida de utilidad para el proponente-adjudicatario del contrato, sino también para la entidad contratante. En palabras del acuerdo contractual suscrito se menciona que “el producto del Recaudo de Peaje será utilizado por la ANI como fuente de recursos para la Retribución del Concesionario y la Compensación por Riesgo cuando sea aplicable y/o Compensación Especial, en los términos y condiciones señalados en el presente Contrato”³⁴⁶.

En lo concerniente a este punto, y con relación a desde qué momento puede el concesionario disponer de la administración de estas unidades funcionales, en la parte general del contrato en mención se indicó que “el derecho a la Retribución del Concesionario con respecto a cada Unidad Funcional se iniciará a partir de la suscripción de la respectiva Acta de Terminación de Unidad Funcional. La suscripción del Acta de Terminación Parcial de Unidad Funcional cuando sea aplicable, de conformidad con este Contrato, dará lugar a la causación y pago de la Compensación Especial”³⁴⁷.

Ahora bien, el hecho de que los peajes del trayecto donde se va a ejecutar el proyecto sean una fuente de retribución para el contratista-concesionario, eso no implica que este pueda actuar deliberadamente en la imposición de las tarifas a cobrar dentro de cada caseta de peaje o procurar si quiera la constitución de una nueva caseta de cobro. Tan es así que como limite a esas actuaciones abruptas que se pudiesen presentar, se previó contractualmente el alcance y límites a dichas actuaciones, mencionándose que, por un lado, “en el caso en que el Concesionario cobre una tarifa superior a la autorizada en este Contrato, que corresponde a la prevista en la Resolución de Peaje, además de las Multas que de acuerdo con la Parte Especial se causen, el Concesionario deberá consignar el valor cobrado en exceso, en la Subcuenta Excedentes ANI dentro de los plazos establecidos en la Sección 3.15.1(h)(ii)(4) de esta Parte General”³⁴⁸; por el otro, la imposición de multas y sanciones por si se procede con “la instalación de las Estaciones de Peaje en ubicaciones distintas a las mencionadas en el Apéndice Técnico 1”³⁴⁹.

³⁴³ Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), «Se firmó en Soacha, acta de inicio de la APP-IP tercer carril Bogotá - Girardot», ANI, 2016, <https://www.ani.gov.co/se-firmo-en-soacha-acta-de-inicio-de-la-app-ip-tercer-carril-bogota-girardot>.

³⁴⁴ Agencia Nacional de Infraestructura, «Contrato Concesión-Parte Especial», 15.

³⁴⁵ Agencia Nacional de Infraestructura, «Contrato Concesión-Parte General», 56.

³⁴⁶ Agencia Nacional de Infraestructura, 59.

³⁴⁷ Agencia Nacional de Infraestructura, 53.

³⁴⁸ Agencia Nacional de Infraestructura, 59.

³⁴⁹ Agencia Nacional de Infraestructura, 59.

i) ¿Cuál es el impacto y alcance del originador del proyecto al interior de la gestión contractual?

Con relación a este punto, y en consideración a lo que se expuso en literales previos, el originador del proyecto fue ESTRUCTURA PLURAL TERCER CARRIL, quien logro aprobar las etapas de prefactibilidad y factibilidad necesarias para la materialización de la idea del proyecto y la existencia misma del proceso contractual.

Sin embargo, a pesar de ser el originador, por cuestiones de enfoque de las propuestas y por obtener mayor puntaje el proponente ESTRUCTURA PLURAL VIAS A GIRARDOT, el contrato le fue adjudicado a este proponente, aun cuando, por previsiones legales, el originador del proyecto cuente con unos beneficios dentro del proceso concursal que se adelante³⁵⁰. El proceso para este caso en particular, y siguiendo las previsiones legales que existen para tal efecto, “se puede afirmar que el originador Estructura plural tercer carril Bogotá-Girardot no pudo optar por el mejoramiento de la oferta del pliego de condiciones, debido a que el puntaje obtenido en la oferta económica no fue favorable para obtener un puntaje igual o superior al 80% de la mejor propuesta, como lo indica el artículo 2.2.2.1.5.12 del Decreto 1082 de 2015. Además, no es posible la aproximación de puntajes debido a que el pliego de condiciones no lo contempla en ninguno de sus parámetros”³⁵¹.

Surtiéndose entonces dicho acontecimiento, tal y como se estipula en artículo 20 inciso final de la Ley 1508 de 2012, se derivan unas consecuencias por si el originador no logra ser el ganador y adjudicatario del contrato, todo esto, en reconocimiento al esfuerzo desplegado por parte del originador en la estructuración y planeación de lo que en el futuro será una de las obras de infraestructura vial más grandes del país.

Para el caso en particular, siendo advertido en el Contrato en mención en la parte especial, es menester indicar que: “En el caso en que el Originador no sea el adjudicatario del proceso, el Concesionario deberá la suma de Dieciséis Mil Setecientos Cincuenta y Un Millones Veintitrés Mil Novecientos Catorce Pesos del Mes de Referencia (\$16.751.023.914.) incluido IVA por concepto de Costos de Estructuración que será cancelado, previa presentación de la correspondiente factura, dentro de los treinta (30) Días siguientes a la suscripción del Contrato”³⁵². En otras palabras, este planteamiento busca reconocer y valorar el esfuerzo del originador en la realización de los estudios y la estructuración del proyecto.

j) Sobre la importancia de la precalificación.

En atención a la importancia y alto impacto del proyecto, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), como entidad concedente, abre la posibilidad de que, antes de que se tenga claridad sobre los proponentes que competirán en el proceso licitatorio, se presenten los interesados al proyecto para efectos de construir las listas que harán parte del proceso de selección indicando, de manera muy enfática, las reglas por las cuales podrían los interesados hacer parte de la convocatoria, incluyéndose la idea, limitando el margen de competencia, de que quienes quieran hacer parte del proceso licitatorio, deberán costear la realización de la obra sin la existencia de recursos públicos, debido a que la estructuración del proyecto se inició con el objetivo, tal y como se mencionó con anterioridad, de que sean los privados quienes financien la gestión que se requiere para la existencia del proyecto.

³⁵⁰ Congreso de la República de Colombia, «Ley 1508 de 2012».

³⁵¹ Rendon Barreto y Calderón Cárdenas, «Análisis del proceso licitatorio de la ampliación a tercer carril doble calzada Bogotá-Girardot», 50.

³⁵² Agencia Nacional de Infraestructura, «Contrato Concesión-Parte Especial», 16.

En palabras textuales, se indicó que “la ANI convoca a los Interesados a Manifestar su Interés en ejecutar el proyecto en las condiciones pactadas entre la ANI y el Originador, manteniendo la condición de no requerir recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, acompañada de la garantía respectiva y acreditando su capacidad jurídica, financiera y experiencia en inversión”³⁵³.

Además de ello, orientando el rumbo del proceso de selección, y en atención a lo indicado en el artículo 20 de la Ley 1508 de 2012, se especificó que la suerte del proceso de adjudicación se sujetará “a las reglas previstas para el Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía con Precalificación que eventualmente se abra y a las regulaciones que desde esta Publicación se establecen”³⁵⁴.

En suma, en lo que respecta a lo mencionado en este literal, se evidencia cómo, en razón al interés y entendimiento de las dinámicas operacionales, este tipo de proyectos logran llegar a tener un gran atractivo dentro de las dinámicas jurídico-económicas del país, al punto de proceder a la constitución de listas tan solo para saber y conocer quiénes realmente si están en las posibilidades de convertirse en mercedores-adjudicatarios del proyecto referenciado en el contrato en cuestión. Comprendido este punto, desde instancias gubernativas, se puede procurar la implementación de mayores proyectos que en conjunto faciliten la realización de más vías y con la consumación de estas lograr generar más estándares de desarrollo en el país.

k) Sobre la distribución de los riesgos que implica el proyecto.

Para el apartado en particular, es fácilmente perceptible que la distribución de riesgos se da en razón a la regla general predispuesta para ello, consistente en “una asignación eficiente de los riesgos destina cada riesgo a la parte más apta para su gestión”³⁵⁵, aspecto que se podrá constatar en los párrafos procedentes.

Tan es así que dentro de las precisiones contractuales se previó un capítulo completo donde se aclara la asignación de los riesgos que cada parte debe asumir, dejando muy en claro, por intermedio de numerales pertenecientes a ese capítulo, las obligaciones que el concedente asumirá y, en sentido igual, respecto al concesionario.

Logra gran claridad el apartado que se menciona, debido a que dilucida con precisión la asignación de riesgos ante la eventual materialización; para el lado del concesionario, se hace mención respecto a que “salvo en los aspectos previstos en la Parte Especial, los siguientes son los riesgos asignados al Concesionario, además de los que le sean asignados en otras partes del Contrato (incluyendo sus Apéndices) o de los que por su naturaleza deban ser asumidos por el Concesionario”³⁵⁶, procediendo así a mencionar 30 situaciones-eventos en los cuales, siendo precedido por el ejercicio de licitación, el concesionario debe asumir tales riesgos procurado que la obra, como desde su concepción se ha previsto, logre arribar en termino satisfactorio.

En igual sentido, para el concedente, en este caso la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI),

³⁵³ Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), «Publicación de los documentos del proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada y fijación de condiciones que deben cumplir eventuales terceros interesados (condiciones para participar)», 4.

³⁵⁴ Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), 5.

³⁵⁵ Fioravanti, Lembo, y Queiroz, «Asignación de riesgos en contratos de Asociaciones Público-Privadas (APPs) en infraestructura de transporte», 7.

³⁵⁶ Agencia Nacional de Infraestructura, «Contrato Concesión-Parte General», 193.

dentro del mismo apartado, se hace mención de “salvo que la Parte Especial prevea otra cosa, los siguientes son los riesgos asignados a la ANI, además de los que le sean asignados en otras partes del Contrato (incluyendo sus Apéndices y Anexos)”³⁵⁷.

Con lo mencionado a lo largo del presente subtítulo, y en atención a las generalidades previstas para la consumación de este punto, es posible evidenciar cómo dentro de los lineamientos concebidos a lo largo del contrato se logran ver consignas aplicables a lo aquí mencionado, siendo un ejemplo de ello las reglas predeterminadas para la retribución del proyecto, las cuales constan de: “la Retribución del Concesionario durante el Plazo Inicial, para alcanzar el VPIP, y durante el Plazo adicional, para alcanzar el VPIP_{rcpm}; para cada Unidad Funcional, será objeto de Deducciones en función del cumplimiento de los Indicadores previstos en el presente Contrato y la consecuente afectación del Índice de Cumplimiento, según la metodología definida en el Apéndice Técnico 4 y en la Parte Especial”³⁵⁸.

En efecto, tal y como se concibió en la asignación de los riesgos, para el caso en concreto sujeto a análisis puede percibirse cómo, sin hacer parte del apartado general de los riesgos, dichas aseveraciones cogen rumbo en pro de la satisfacción y cumplimiento de los acuerdos contractuales, es decir, para el caso citado se hace la salvedad de que podrá, de manera restrictiva, hacerse deducciones en función del cumplimiento o de la calidad de las obras adelantadas por parte del contratista, de manera que no sea un cumplimiento vacío e inocuo, sino que se cumpla, pero a la vez se cumpla con creces y con la satisfacción de que la obra perdurará en el tiempo.

Así pues, con lo mencionado se logra concebir como un sistema donde se evidencia una correcta asignación de riesgos, cumpliendo las consignas generales, que amparen las múltiples eventualidades que se podrían presentar dentro de la ejecución del objeto contractual.

³⁵⁷ Agencia Nacional de Infraestructura, 197.

³⁵⁸ Agencia Nacional de Infraestructura, 58.

CAPÍTULO 4: LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA: ANÁLISIS DESDE UN EJERCICIO COMPARADO CON ESPAÑA

El objetivo del presente capítulo consiste en hacer un estudio comparativo sencillo entre Colombia y España sobre el funcionamiento y utilidad de las Asociaciones Público-Privadas (en Colombia) o el Contrato de Colaboración Público Privada (en España) en materia de infraestructura, teniendo en consideración los apartados teóricos y prácticos que anteceden el presente capítulo y complementan la estructuración de esta tesis.

Doctrinariamente se ha comprendido que el sentir del derecho comparado radica en procurar la comparación jurídica, donde el objeto sujeto a estudio es la actividad de comparar, entendida esta como “una actividad o proceso de conocimiento de dos o más fenómenos jurídicos (históricamente determinados) para ver qué tengan de diferente o qué cosa en común”³⁵⁹. En este caso en particular, y con el entendimiento de lo que se expondrá con posterioridad, se pretende conocer cuáles fueron las razones o circunstancias que llevaron a que, en España, a pesar de contar con una regulación legal que recoge la figura, no hubiera ejecución de este mecanismo jurídico-económico que, en comparación a Colombia, considera el autor de este escrito con fundamento en lo que se ha venido exponiendo a lo largo de esta tesis, sí ha funcionado y brinda unas herramientas y alternativas que son de gran interés para la sociedad en general.

Sobre el mecanismo asociativo sujeto a estudio (Asociaciones Público-Privadas):

a. En España (Colaboración Público Privada):

Como se puede evidenciar con la narración simple de este subtítulo, en España la connotación del sistema asociativo cambia, adoptando la denominación de Contrato de Colaboración Público-Privada (CPP). Esta distinción no es meramente terminológica, sino que refleja una estructura jurídica y operativa diferenciada, influenciada en gran medida por el marco normativo y los debates que se desarrollan dentro de la Comisión Europea, como se pudo presentar brevemente en el capítulo dos de la presente tesis.

El proceso de concepción de los CPP en España ha estado fuertemente influenciado por las directrices y recomendaciones emitidas por la Comisión Europea, orientadas a armonizar las políticas de cooperación entre los sectores público y privado a nivel continental, lo que ha facilitado un entorno regulatorio propicio para el desarrollo de proyectos de infraestructura. En este sentido, lo sucedido en España no es un caso aislado, sino que sigue una tendencia común observada en otros países de la Unión Europea, donde se ha promovido la colaboración público-privada en circunstancias similares. Desde el ámbito jurídico, la reforma española es una respuesta a la obligación de transponer una directiva europea sobre contratación pública, un proceso que todos los países miembros de la Unión han tenido que cumplir, adaptando sus marcos legales nacionales para alinearse con las normativas comunitarias³⁶⁰.

³⁵⁹ Alfredo Ferrante, «Entre Derecho Comparado y Derecho Extranjero: Una aproximación a la Comparación Jurídica», *Revista chilena de derecho* 43, n.º 2 (agosto de 2016): 601-18, <https://doi.org/10.4067/S0718-34372016000200010>.

³⁶⁰ Aznar, «La colaboración público-privada y su fiscalización», 62-63.

Como parte de este esfuerzo, la Comisión Europea "publicó un Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones"³⁶¹, un documento clave que ha influido en la estructura normativa y en el impulso de modelos de colaboración que promuevan la eficacia y la sostenibilidad de los proyectos. Esta influencia europea es clave para entender las particularidades del sistema en España y cómo se articula dentro de un contexto supranacional que favorece la integración de políticas y prácticas entre los países miembros.

El propósito de este texto, conocido como el Libro Verde, es precisamente abordar temáticas "sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones"³⁶² e incentivar, dado que aún no existe una definición aplicable de manera uniforme en el Marco Común Europeo, a que esta figura tenga mayor operatividad a lo largo del territorio europeo. Este enfoque busca promover una mayor coherencia en la aplicación de los modelos de colaboración entre el sector público y privado, fomentando su utilización en una variedad de contextos y países miembros, con el fin de fortalecer la infraestructura y otros sectores clave dentro de la Unión Europea.

En atención a las características propias de este modelo, detalladas y estudiadas en el capítulo 2 de la presente tesis, es que la doctrina especializada en estas temáticas ha previsto las razones por las cuales la Unión Europea, por medio de sus órganos e intermediarios, ha considerado estudiar con gran interés a las Colaboraciones Público Privadas, toda vez que por medio de estas pueden solventarse diferentes situaciones que se presentan en la mayoría de los Estados parte de la Unión Europea, dentro de estas situaciones pueden encontrarse unos factores que son de especial importancia para efectos de este estudio, dentro de los cuales se encuentra: "la disminución del ahorro público; la finalización de importantes redes de infraestructura; un incremento de la privatización ante la creciente preferencia por un sector público de tamaño más reducido; un sector privado cada vez más diversificado que se expande hacia los servicios de infraestructura, y un aumento del gasto corriente, para atender por ejemplo los salarios de la administración pública y las prestaciones de la seguridad social"³⁶³.

En concordancia con lo mencionado previamente, también se ha dispuesto que esta figura de la Colaboración Público Privada, llamada diferente en otras latitudes, encuentra motivación y justificación dentro del trajín jurídico-económico por: "primero, la necesidad de contención del endeudamiento del sector público; segundo, la convicción acerca de la mayor eficiencia que representa para la ejecución de los proyectos la intervención del sector privado en las diversas fases de su desarrollo y, tercero, el cambio de paradigma en la relación entre Estado y sistema económico"³⁶⁴.

Es con lo mencionado que se podría inferir que este sistema asociativo podría brindar desarrollo y competitividad en la región europea, suponiéndose, de plano, que va implícita una regulación-reglamentación estatal por parte de los Estados parte, para con ello no solo garantizar el objeto debido, sino que con la regulación sucinta habilitar la posibilidad de que entre los Estados aúnen esfuerzos para la realización de proyectos de Infraestructura en la región europea.

Las recomendaciones que se surtían en relación con esta temática es que los Estados, alrededor del mundo, si tuviesen un marco regulatorio por medio de un instrumento jurídico le brindarían seguridad

³⁶¹ Loo Gutiérrez, «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea».

³⁶² Comisión de las Comunidades Europeas, «Libro Verde-Sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones», 1.

³⁶³ Akitoby, Hemming, y Schwartz, *Inversión pública y Asociaciones Público-Privadas*.

³⁶⁴ Loo Gutiérrez, «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea», 331.

al privado para que este tuviese la intención de colaborar en la realización de los proyectos de infraestructura que fueran de interés para el Estado, esto debido a que, como puede deducirse con facilidad, estos vienen siendo proyectos que requieren grandes cantidades de dinero y consecuentemente mucho más riesgo que la realización de un proyecto común y corriente. Con el establecimiento de política pública destinada a reglamentar la figura como de sus vertientes o campos de acción se daría paso a la existencia de unas normas que pudiesen solucionar cualquier controversia que se llegase a presentar.

De manera clara, en el caso de España esa recomendación fue aplicada, al punto de que en la exposición de motivos de la Ley 30 de 2007 (Ley sobre los contratos del Sector Público) se menciona que: “la Ley viene, finalmente, a tipificar normativamente los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, como nuevas figuras contractuales que podrán utilizarse para la obtención de prestaciones complejas o afectadas de una cierta indeterminación inicial, y cuya financiación puede ser asumida, en un principio, por el operador privado, mientras que el precio a pagar por la Administración podrá acompañarse a la efectiva utilización de los bienes y servicios que constituyen su objeto”³⁶⁵. Puntualmente, la tipificación contractual se viene a encontrar en el listado de contratos que se despliega del artículo 5 de la Ley en mención.

No obstante, a pesar de seguir las recomendaciones suministradas por diferentes instancias, el contrato de Colaboración Público Privada no fue de gran éxito en el marco estatal de España. Tal y como lo refieren doctrinantes españoles, el régimen de contratación pública en España no ha sido un sector calmado legislativamente hablando, sino que es todo lo contrario, “la legislación española de contratos del sector público se caracteriza por su inestabilidad, ya que ha estado sometida a frecuentes cambios como consecuencia, primordialmente, de la obligatoria transposición al ordenamiento jurídico español de las sucesivas Directivas de la Unión Europea en materia de contratación pública”³⁶⁶.

En parte a ello, a la multiplicidad de alternativas contractuales a desarrollar en instancias públicas y a los fenómenos sociales que tienen ocasión de suceder en dicho Estado, el contrato de Colaboración Público Privada (Asociaciones Público-Privadas en Colombia) entró en desuso, situación que, con el paso del tiempo, y como una técnica legislativa válida, requirió de una reforma legislativa que lo excluyera de la lista de los contratos públicos que se pudiesen celebrar.

Sobre lo mencionado con anterioridad, pese a que estas cuestiones podrían fácilmente ser estudiadas en instancias doctorales, se ha estipulado en multiplicidad de sectores académicos que “la vida del contrato de CPP se ha extendido tan solo por espacio de una década, ya que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, ha suprimido esta modalidad contractual, por considerar, según se expresa en la exposición de motivos, que en la práctica tenía una utilidad muy escasa, habiendo mostrado la experiencia que el objeto del contrato desaparecido puede obtenerse a través de otras figuras contractuales, fundamentalmente mediante el contrato de concesión”³⁶⁷.

Eso no quiere decir de plano que la totalidad de doctrinantes consideren que esa destipificación del contrato de Colaboración Público Privada haya sido la mejor alternativa a desarrollar, toda vez que consideran que este contrato si bien no ha sido muy utilizado en el sector no implica que su uso no

³⁶⁵ Jefatura del Estado de España, «Ley 30 de 2007. Sobre los Contratos del Sector Público», *Referencia: BOE-A-2007-18874*, 31 de octubre de 2007, <https://www.boe.es/boe/dias/2007/10/31/pdfs/A44336-44436.pdf>.

³⁶⁶ Manuel Aznar, «La colaboración público-privada y su fiscalización», *Revista Española de Control Externo* 20, n.º 60 (2018): 37.

³⁶⁷ Aznar, 43.

sea determinante para la competitividad y desarrollo de España. Tal y como lo estipula Miguel Ángel Campos, para traer a colación el otro lado del debate, se menciona que “la derogación de los contratos de colaboración público-privada y el diálogo competitivo, son el reconocimiento tácito de la incapacidad del actual paradigma jurídico administrativo para asimilar las nuevas formas colaborativas que la satisfacción del interés general hoy exige”³⁶⁸.

Gracias a lo mencionado con anterioridad referente a las múltiples reformas en materia de contratación estatal en España, es que la identificación y desarrollo legislativo de los contratos mencionados (que de por sí no son poquitos) no tiene un trasfondo real. Una de las críticas más fuertes a la desaparición del Contrato de Colaboración Público Privada se debe a que es por su escaso desarrollo normativo que se presentan una cantidad enorme de problemas de forma y de fondo, como el no hacer una distinción idónea entre el contrato de concesión y el contrato de Colaboración Público Privada que, si bien cuentan con similitudes, son las diferencias las que le dan un valor importante y agregado a las segundas mencionadas.

El hecho de que el particular no tenga el conocimiento ni un compilado de normas que le indiquen cómo acudir a la administración y promover un proyecto implica, de facto, que una de las características especiales de este contrato no tenga la utilidad real y materializa una imposibilidad de lo que se esperaría poder desarrollar. Ejemplos como los mencionados abundan en el sentir práctico de la figura que lleva a que por cuestiones de mala praxis y mal planteamiento de la política pública española estas invenciones que tienen utilidad en gran parte del mundo, incluyéndose ahí Colombia, en Estados como España no funcionen.

Soportando el argumento anteriormente mencionado, vale indicar que el Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe Especial de 2018 indicó que:

Tres de los Estados miembros que el Tribunal visitó (Francia, Grecia y España), pese a estar familiarizados con la ejecución de proyectos y concesiones de APP, no disponían de un marco institucional adecuado a fin de garantizar la gestión satisfactoria de los proyectos de APP. Los Estados miembros visitados carecían, en distinta medida, de un enfoque estratégico adecuado para la utilización de APP. Se consideró a las APP como medios para atraer financiación adicional en forma de fondos privados, pero no se disponía de una indicación clara sobre la función que las APP deberían desempeñar en las estrategias nacionales de inversión o en qué ámbitos sería recomendable comprometer un porcentaje significativo de los futuros presupuestos³⁶⁹.

Es con lo expuesto que se puede evidenciar cómo las instancias legislativas del momento consideraron que por el poco uso del contrato de colaboración Público Privada y por la existencia de más alternativas contractuales públicas, este contrato debería desaparecer. Aún más, cuando el propósito, fundamento y razón de ser de este contrato podría encasillarse, de mala manera, y tener el mismo objetivo de otros contratos que se encuentran dentro del ordenamiento jurídico español, esto, como justificación a que no habría argumento alguno que impidiese la exclusión del contrato a estudiar.

b. En Colombia (Asociaciones Público-Privadas):

³⁶⁸ Miguel Ángel Campos Sánchez, «Los contratos de colaboración Público-Privada y la reforma del Derecho Administrativo» (Tesis doctoral, Granada, Universidad de Granada, 2017), 163, <https://digibug.ugr.es/handle/10481/51892>.

³⁶⁹ Tribunal de Cuentas Europeo, «Informe Especial-Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados», Informe especial (TCE, 2018), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf.

Por otro lado, realizando el ejercicio comparativo propuesto, encontramos a las Asociaciones Público-Privadas en Colombia, las cuales, al igual que las CPP, cuentan con el mismo sentir histórico y propositivo, razón por la cual la primera parte del subtítulo anterior (España CPP) le es aplicable a este subtítulo como una especie de contexto general. No obstante, respecto a las realidades sociales y culturales de Colombia, es menester indicar que en Colombia “el 80% de la carga se transporta por tierra”³⁷⁰, motivo por el cual es absolutamente determinante darle un valor adicional a las obras de infraestructura vial del país, debido a que, de la manera más lógica y consecuente, si hay más infraestructura vial hay más oportunidades de que el agro acceda a mayor población generando en masa más competitividad y desarrollo, tanto a nivel municipal/departamental como nacional.

Además de ello, hay que tener en cuenta que Colombia ha firmado y ratificado muchos Tratados Internacionales de Libre Comercio (TLC) lo que de por sí supone la necesidad de mejorar la infraestructura para atender las necesidades tanto locales como internacionales. Frente a este asunto se ha establecido que “Colombia no puede seguir postergando el estudio serio y la formulación de salidas definitivas y perdurables al problema de la falta de infraestructura por cuanto la firma de TLC con diferentes países impone la necesidad de mejorar la capacidad y la competitividad industrial, de forma que los acuerdos resulten ventajosos para el país; en este sentido, es vital que el frente exportador y empresarial del país abogue por que las soluciones se tomen de manera rápida y den resultados eficientes”³⁷¹.

Ampliando la noción de estudio, transpolando el ejercicio a la región de Latinoamérica, y bajo el entendido de que una de las grandes dificultades de los Estados latinoamericanos es la falta de recursos que sirvan de medio como inversión del proyecto, se ha manifestado que una de “las soluciones que viene recomendando el Banco Mundial, y otros organismos de ayuda multilateral, se trata de acudir al modelo de las Alianzas Público-Privadas (APP)”³⁷².

Narrados esos episodios, tanto nacionales como regionales, podría intuirse a primera vista, y con el soporte de todo lo referenciado hasta este punto, la gran utilidad que pueden representar esos proyectos de Asociaciones Público-Privadas, pues el erario público sin verse afectado totalmente para la realización de un proyecto público, puede valerse de capitales privados para su realización, más aún cuando se ha concebido que “Colombia es uno de los países de Latinoamérica con uno de los índices más bajos en la inversión y calidad de infraestructura pública”³⁷³.

Así, la Ley 1508 de 2012 vino a recoger legislativamente la idea de las Asociaciones Público-Privadas, definiéndolas; estableciendo la relación que se encuentra entre este método asociativo y las concesiones; y dándole una regulación por medio de 39 artículos, indicando cuestiones prácticas sujetas a aplicación directa en la realidad.

Además de esa extensa compilación, a comparación de lo existente y ateniendo a España, han sido las Agencias Administrativas, los Ministerios y los Departamentos Administrativos los que han ayudado a complementar el sentir mismo de la figura, de manera que la función social prevista por las Asociaciones Público-Privadas pueda ser desarrollada. En últimas, y como puede orientarse conforme a lo presentado, es evidente que las Asociaciones Público-Privadas en Colombia no tienen solucionadas todas las situaciones que eventualmente podrían presentarse en la realización de

³⁷⁰ Pérez-Valbuena, «La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia», 3.

³⁷¹ Avila, «El problema de la Infraestructura para la industria en Colombia», 2.

³⁷² Botero Chica, «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público-Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia», 138.

³⁷³ Botero Chica, 151.

cualquier proyecto, pero es la intención legislativa y administrativa la que poco a poco aunando esfuerzos procuran el mantenimiento de la figura y su garantía en el plano estatal.

Al contrario de lo que sucede en España, en Colombia la figura sí ha venido siendo bastante utilizada, al punto de reconocerse a Colombia como uno de los Estados referentes por contar con una mayor aplicación y eficacia en estos procesos, es tan así que se ha afirmado que Colombia es “uno de los países con mejor gestión de APP en infraestructura del mundo”³⁷⁴, argumento que pudiese ser corroborado con lo detallado en el capítulo anterior de la presente tesis.

Lo expuesto en el capítulo anterior permite concebir los análisis estadísticos-operativos como herramientas de gran valor para comprender la creciente relevancia de las Asociaciones Público-Privadas y su utilidad cada vez más destacada en el país con el transcurso del tiempo.

Hablando de los procesos, que pudiesen ser muchos pero de poca complejidad o relevancia estatal, vale la pena mencionar que contrario a lo que se piensa, esta figura ha sido utilizada para la realización de los proyectos de infraestructura más importantes de la última década en el país, es más, podría decirse que son proyectos sumamente desafiantes y que es esa complementariedad entre la tecnicidad y especialidad de los privados y esa gestión permanente por parte de lo público lo que garantiza la satisfacción total en el desarrollo de los proyectos.

Casos como el APP río Magdalena, APP aeropuerto El Dorado 2 (Bogotá), APP corredor ferroviario Orinoco-pacífico, APP aeropuerto Rafael Núñez (Cartagena), etc., son simplemente unos ejemplos de la importancia latente de esta figura contractual en el Estado de Colombia, situación que considera el autor de este escrito, soportándose en lo mencionado en el capítulo anterior, que con el pasar de los años, al percibirse la eficiencia y eficacia de los procesos, cada vez van a ser más los proyectos que se ejecuten por medio de esta metodología.

De manera consecuente a lo expuesto, se ha indicado que en Colombia “la implementación progresiva de las APP's permitirá posicionar al país como un Estado vanguardista, caracterizado por la promoción de obras y prestación de servicios, con inversionistas de carácter privado, y asegurando en todo momento la calidad y efectividad de las necesidades de las personas, correlativas a los deberes constitucionales asignados a la administración”³⁷⁵.

Como pudo evidenciarse con lo desarrollado a lo largo de este capítulo, las realidades sociales, económicas, jurídicas, etc., a pesar de parecer ser muy similares en ambos países, hay aristas que permiten que el Derecho Comparado tenga relevancia y gran sentido para el estudio de la ciencia jurídica.

En esta oportunidad, haciendo un análisis muy somero de la situación, logra percibirse que los sistemas jurídicos de España como de Colombia logran ser muy distintos, contrario a lo que se suele pensar. Siendo ejemplo de esto, es sencillo percibir el marco regulatorio en materia de la contratación estatal, donde en España hay una mayor regulación en las figuras públicas contractuales (metodologías de contratación pública), a comparación de las existentes en Colombia.

³⁷⁴ Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), «Colombia, uno de los países con mejor gestión de APP en infraestructura del mundo», ANI, 12 de noviembre de 2020, <https://www.ani.gov.co/colombia-uno-de-los-paises-con-mejor-gestion-de-app-en-infraestructura-del-mundo>.

³⁷⁵ Juan Sebastián Velasco Suárez, «Las alianzas público privadas en la contratación de infraestructura pública en Colombia» (Trabajo de grado, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2015), <http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/13742>.

Dicho lo anterior, eso significa que la adecuación contractual a las precisiones que se desean en la realidad tiene que cumplirse en todos los parámetros y lineamientos indicados en la norma, pudiéndose con ello argumentar una mayor rigidez en la contratación pública de España, razón por la cual podría derivarse esa confusión teórica entre los contratos de Colaboración Público Privada y los de concesión.

Asimismo, solamente haciendo referencia a lo indicado en el capítulo anterior respecto a los estudios del Departamento Nacional de Planeación en Colombia, logra evidenciarse el cómo la figura de las Asociaciones Público-Privadas ha cobrado una relevancia trascendental para el desarrollo de infraestructura en el país, tanto así que con el paso de los años se recurre más a la figura por todos los beneficios que representa tanto para sectores privados como públicos. En igual sentido, como se logró demostrar, el desarrollo legal-reglamentario de las Asociaciones Público-Privadas es mucho mayor en Colombia, generando con ello garantías y postulados diferenciadores de la figura con otras alternativas contractuales como la concesión.

CONCLUSIONES:

1. Los manejos estatales, los cambios poblacionales, el aumento de demanda en los servicios a prestar, la especialidad requerida para una correcta y eficiente prestación del servicio, entre otras razones, permitieron la concepción y entendimiento de la teoría de la liberalización de los servicios públicos en el mundo como una alternativa necesaria para la satisfacción de la prestación, permitiendo con ello que existan diferentes modelos que puedan sopesar las dificultades existentes, dando cabida con ello al nacimiento de las Asociaciones Público-Privadas.
2. La teoría de la liberalización de los servicios públicos fue incorporada en la reforma constitucional colombiana de 1991, marcando una transformación fundamental en la relación del Estado con dichos servicios. Esta reforma permitió la participación de actores privados bajo un marco regulado, consolidando un modelo en el que el Estado asume un rol regulador y vigilante. Así, se garantiza la eficiencia, el cumplimiento de estándares y la protección de los intereses públicos, promoviendo al mismo tiempo una colaboración fructífera con el sector privado.
3. Las Asociaciones Público-Privadas en Colombia son consideradas como una modalidad contractual con la posibilidad de ser utilizada en múltiples contratos o tipologías contractuales.
4. Se analizó y entendió el nacimiento-constitución de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia y cuáles, legislativamente hablando, son los parámetros que se consideraron útiles y apropiados para el desarrollo de la figura en instancias nacionales.
5. Se confirmó que, por los múltiples beneficios de esta modalidad contractual, podría ser viable suplir y/o actualizar la infraestructura de una manera expedita sin llegar a modificar los programas de desarrollo regionales, facilitando un desarrollo generalizado del país.
6. Las APP, aunque se han concebido como un instrumento efectivo y eficaz para el desarrollo de infraestructura vial en Colombia, tienen como propósito esencial satisfacer las necesidades de las personas y garantizar sus derechos fundamentales. Más allá de ser motores de desarrollo económico, las infraestructuras deben servir como herramientas para mejorar la calidad de vida y ser tendientes a la satisfacción del interés general. En este sentido, la liberalización de los servicios públicos, que permite a los particulares participar en su prestación, busca precisamente maximizar el beneficio social y asegurar la garantía de interés general.
7. Para el desarrollo de Asociaciones Público-Privadas de infraestructura vial en Colombia, la modalidad contractual que se emplea con mayor frecuencia, por sus similitudes y características, es el contrato de concesión, razón por la cual se estudió dicho contrato, detallando así cuál eventualmente podría ser el campo operacional del referido contrato bajo la modalidad de las Asociaciones Público-Privadas. Ahora bien, podría considerarse que las Asociaciones Público-Privadas pueden ser entendidas en Colombia como una actualización del contrato de concesión, aspirando a mejorar la prestación del servicio, presentar novedades y con ello asegurar una correcta ejecución, procurando evitar abusos de los

particulares-concesionarios que han sido identificados en el desarrollo de este tipo de contratos.

8. Se puede advertir que en los últimos años se ha observado un constante aumento en la cantidad de proyectos de Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, lo cual demuestra un creciente interés tanto de entidades públicas como privadas en esta modalidad de colaboración que permite desarrollar diversos proyectos. Tan es así, que, conforme a las cifras presentadas por el Infrascopes, Colombia ha llegado a ocupar los primeros lugares en la región, considerándose uno de los lugares más favorables para el desarrollo de este tipo de proyectos. De igual manera, se confirma que, para el desarrollo de proyectos bajo la modalidad de las Asociaciones Público-Privadas, los sectores en los que se frecuenta la figura con mayor regularidad son el sector de transporte y de infraestructura vial.
9. Se realizó un análisis de caso colombiano por medio del cual se materializó un contrato de concesión por intermedio de la modalidad de las Asociaciones Público-Privadas, corroborando cómo fue el transcurrir precontractual-contractual del proyecto, aterrizando las nociones teóricas que se lograron presentar, demostrando la operatividad del modelo y la intermediación que este genera dentro de las dinámicas operacionales en el país. En este contexto, resulta oportuno precisar que las Asociaciones Público-Privadas de iniciativa privada se convierten en una forma de dinamizar la economía, ya que el régimen económico lo asume proporcionalmente el inversionista al inicio del proyecto. Sin embargo, a la larga, son los administrados los que se benefician al satisfacer sus necesidades, mejorando así su calidad de vida. Este modelo, por tanto, no solo potencia la inversión y el desarrollo de infraestructura, sino que también resalta la utilidad que reciben los inversionistas al obtener rendimientos a través de la provisión de servicios públicos de calidad y el impacto positivo en el bienestar social.
10. El manejo que se le ha dado a la figura-modalidad de las Asociaciones Público-Privadas en el mundo ha sido muy variado. En el mundo se han concebido como contratos, modalidades, figuras de implementación, etc. No obstante, sin distinción de la denominación que se les dé, las características y lineamientos generales de la figura conservan su naturaleza.
11. Por el manejo y las diferenciaciones que existen entre los Estados del mundo, hay latitudes, como lo es Colombia, donde la figura-modelo ha tenido gran acogimiento y utilidad. Sin embargo, y bajo el entendimiento de que los intereses-necesidades de los Estados no son los mismos, se logró demostrar como en España, entendida esta figura como un contrato, no tuvo gran acogida e implementación, cuyo resultado desencadenó un uso inexistente y, por tanto, fue objeto de una reforma mediante la cual se dejó de considerar como un contrato en dicha jurisdicción.
12. Las Asociaciones Público-Privadas deben ser consideradas como el mecanismo jurídico y económico más eficaz para enfrentar los retos de infraestructura vial en Colombia. En tiempos recientes, este modelo se ha consolidado no solo como el más prevalente y práctico, sino también como una garantía de efectividad en la ejecución ágil y eficiente de proyectos viales. En este sentido, es posible afirmar que las Asociaciones Público-Privadas poseen un potencial indiscutible para generar un impacto positivo en el desarrollo de la infraestructura del país. La colaboración activa entre el sector privado, el sector público y las organizaciones internacionales constituye un impulso significativo para el avance económico y social de Colombia.

BIBLIOGRAFIA

Libros y Capítulos de Libros

- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. 43.a ed. Legis editores, 1991. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.htm
- Barreto Cifuentes, Sebastián, y Mónica Ibagón Ibagón. *Introducción a las asociaciones público-privadas en Colombia. Temas de Derecho Administrativo n.º 7*. 1.ª ed. Universidad del Externado, 2016. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1503hnw>.
- Comisión de las Comunidades Europeas. «Libro Verde-Sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones». Comisión de las Comunidades Europeas, 30 de abril de 2004. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:PDF>.
- Consuegra Higgins, José. Apuntes de economía política. Santafé de Bogotá D.C.: Editorial GRIJALBO S.A., 1997. <https://bonga.unisimon.edu.co/handle/20.500.12442/9222>.
- González García, Eduardo, Alejandro García Muñiz, Javier García Sansano, y Leire Iglesias Villalovos. *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo, 2016. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=583087>.
- Lopez de Castro García Morato, Lucía, y Gaspar Ariño Ortiz. *Derecho de la competencia en sectores regulados: fusiones y adquisiciones, control de empresas y poder político*. Comares, 2001. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=208929>.
- Duguit, Léon. *Les transformations du droit public*. Paris: Librairie Félix Alcan, 1913. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6641156/mod_resource/content/0/Les_transformations_du_droit_public_%5B...%5DDuguit_L%C3%A9on_bpt6k67925q.pdf
- Ramírez Hernández, Fernando. «La política de competencia y el proceso de regulación en México, 1993 - 1999». Trabajo de grado, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010. <https://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/281/index.htm>.
- Vassallo Magro, José Manuel. *Asociación Público-Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*. Bogotá D.C: CAF, 2015. <https://cafscioteca.azurewebsites.net/handle/123456789/758>.
- Villabella Armengol, Carlos Manuel. «Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones». En *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas.*, 1.a ed., 921-53. *Doctrina Jurídica 731*. Mexico D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>.
- Villar Ezcurra, José Luis, y José Luis Villar Palasí. *Servicio público y técnicas de conexión*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España), 1980. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=119682>.

Revistas o Publicaciones Periódicas

- Aguilar Saldívar, Enrique. «El Derecho Público-Administrativo en la vida del Estado». En *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*, 1.a ed. México D.F: UNAM, 1997. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9881>
- Akitoby, Bernardin, Richard Hemming, y Gerd Schwartz. *Inversión pública y Asociaciones Público-Privadas*. Fondo Monetario Internacional. *Temas de economía 40*. Washington, 2007. <https://comunidades.cepal.org/elac/sites/elac/files/2018-11/FMI.pdf>.
- Arcia Arcia, Leonel. «Demografía y salud: Apuntes para una conferencia.» *Revista Habanera de Ciencias Médicas* 8, n.o 4 (2009): 1-13.
- Aroca, Álvaro, y Javier Guzmán. «Modelo para la inspección, vigilancia y control sanitario con enfoque de riesgos en Colombia». *Revista Panamericana de Salud Pública* 41 (21 de agosto de 2017): e105.

- Ariño Ortiz, Gaspar. El contrato de colaboración público privada. 1.a ed. Bogotá D.C: Universidad de los Andes, 2010.
- Atehortúa Ríos, Carlos Alberto. «El régimen general de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: Parte 1». Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, n.o 99 (1998): 11-50.
- Aznar, Manuel. «La colaboración público-privada y su fiscalización». Revista Española de Control Externo 20, n.o 60 (2018): 31-97.
- . «La colaboración público-privada y su fiscalización». Revista Española de Control Externo 20, n.o 60 (2018): 31-97.
- Baldeón Barriga, Inés María. «Las Asociaciones Público Privadas (App) en el marco jurídico ecuatoriano». Foro. Revista de Derecho, n.o 25 (2016): 101-24.
- Barreto Moreno, Antonio Alejandro. «La teoría del servicio público y su aplicación real en materia de acueducto durante la década de los treinta». Opinión Jurídica 10, n.o 20 (2011): 65-84.
- Botero Chica, Carlos Alberto. «Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia». Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad 9, n.o 17 (2017): 133-59. <https://doi.org/10.22430/21457778.632>.
- Botero García, Jesús, y José García Guzmán. «Desarrollo, Reestructuración Del Gasto Público y Las Alianzas Público-Privadas». Revista de Economía Institucional 20 (2018): 185-207.
- Caballero Sánchez, Rafael. «Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos». Revista de administración pública, n.o 129 (2006): 409-13.
- Castaño Parra, Daniel. «La concesión: pasado y presente. Crítica a los modelos concesionales de la primera época de vida institucional». Revista Digital de Derecho Administrativo, n.o 5 (2011): 153-74.
- Cavallo, Eduardo A., Andrew Powell, y Tomás Serebrisky, eds. De estructuras a servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe. Inter-American Development Bank, 2020. <https://doi.org/10.18235/0002506>
- Centy Villafuerte, Deymor Beyter. «La Justicia como objeto de estudio para construir una ciencia social consistente». Prolegómenos 23, n.o 46 (2020): 89-103. <https://doi.org/10.18359/prole.4214>.
- Expósito Vélez, Juan Carlos, y Jorge Enrique Santos Rodríguez. «La iniciativa privada en las concesiones de infraestructura y servicios públicos». Revista Digital de Derecho Administrativo, n.o 3 (2010): 85-154.
- Fernández, Tomás Ramón. «Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy». Revista de administración pública, n.o 150 (1999): 57-74.
- Fernández Farreres, German. Sistema de Derecho Administrativo. 1°. Madrid: Civitas, 2012.
- Ferrante, Alfredo. «Entre Derecho Comparado y Derecho Extranjero: Una aproximación a la Comparación Jurídica». Revista chilena de derecho 43, n.o 2 (agosto de 2016): 601-18. <https://doi.org/10.4067/S0718-34372016000200010>
- Fioravanti, Reinaldo, Carolina Lembo, y Cesar Queiroz. «Asignación de riesgos en contratos de Asociaciones Público-Privadas (APPs) en infraestructura de transporte: Consideraciones sobre América Latina y el Caribe». Inter-American Development Bank, noviembre de 2018. <https://publications.iadb.org/es/asignacion-de-riesgos-en-contratos-de-asociaciones-publico-privadas-apps-en-infraestructura-de>.
- Flores, María Victoria. «La Globalización Como Fenómeno Político, Económico Y Social». Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas 12, n.o 34 (2016): 26-41.
- Gómez Niño, Ofelia. «Los costos y procesos de producción, opción estratégica de productividad y competitividad en la industria de confecciones infantiles de Bucaramanga». Revista EAN, n.o 70 (2011): 167-80.
- Grippo, Silvia Beatriz, y Stella Maris Visciarelli. «Inversiones en servicios públicos y dinamica del espacio urbano». Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales IX, n.o 194 (2005). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-61.htm>.

- Guzmán Cuenca, Luis Carlos. «Naturaleza jurídica del contrato de concesión de obra por vía de asociaciones público-privadas: fortalezas y deficiencias*». *Revista IUSTA*, n.o 51 (2019): 153-84. <https://doi.org/10.15332/25005286.5034>.
- Guarín Prieto, Paula Andrea, y Luis Fernando Torres Ramírez. *Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público Privadas de Iniciativa Privada*. 1.a ed. Bogotá D.C: Procuraduría General de la Nación, 2015.
https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/todo_lo_que_necesitas_saber_sobre_las_asociaciones_publico_privadas_de_iniciativa_privada.pdf.
- González Serna, Carlos Andrés. «De los avances legislativos en asociaciones público-privadas - APP-: los retos en estructuración de proyectos de iniciativa privada». *Justicia Juris* 10, n.o 1 (2014): 21-31.
- Hale, Thomas N. «Transparency, Accountability, and Global Governance». *Global Governance* 14, n.o 1 (2008): 73-94.
- Henaó Jaramillo, Jennifer. «Asociaciones Público Privadas en la actividad contractual: nuevo modelo de gestión pública dirigido a la concreción de los fines del Estado». *Ratio Juris* 14, n.o 28 (2019): 67-108. <https://doi.org/10.24142/raju.v14n28a3>.
- Hernández Segovia, Juan Gabriel, Rosa María Ortiz Hernández, y Agustín R. Uribe Ramírez. «Innovación y conocimiento tecnológico en la sociedad del siglo XXI: la revolución de las TICS». *Derecom*, n.o 13 (2013): 7.
- Huapaya Tapia, Ramón. «Diez Tesis sobre las Asociaciones Público – Privadas (APP) en nuestro régimen legal.» *Revista de Derecho Administrativo*, n.o 13 (2013): 15-32.
- Jiménez Chaves, Viviana Elizabeth, y Cornelio Comet Weiler. «Los estudios de casos como enfoque metodológico». *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades* 3, n.o 2 (2016): 5.
- Kresalja R., Baldo. «El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos». *THEMIS: Revista de Derecho*, n.o 39 (1998): 39-98.
- Linde Paniagua, Enrique. «La retirada del Estado de la sociedad: privatizaciones y liberalización de servicios públicos». *Revista de derecho de la Unión Europea*, n.o 7 (2004): 31-50.
- Londoño Vallejo, Matías. «Asociaciones público privadas, modelo de desarrollo de infraestructura productiva y social en Colombia y el mundo: marco histórico, conceptual y crítico de la Ley 1508 de 2012». *Derecho Público*, n.o 33 (2014): 28.
- Loo Gutiérrez, Martín. «Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea: Elementos para un análisis sobre la concesión de obra pública en Chile». *Revista de derecho (Valparaíso)*, n.o 45 (2015): 313-37. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512015000200012>.
- López Buritica, Lady Katherin, y Diego Andrés Buesaquillo Salazar. «Las Asociaciones Público - Privadas en Colombia: una reflexión sobre el mecanismo en el país entre 2018 y 2019». *Ensayos de Economía* 29, n.o 55 (2019): 57-81.
<https://doi.org/10.15446/ede.v29n55.79363>.
- López Rodríguez, Campo Elías, Sonia Cadena López, Diana Montenegro Castillo, y Jair Alexander Plata Niño. «Incidencia de la banca multilateral en las asociaciones público-privadas: una perspectiva en Colombia». *Equidad y Desarrollo* 1, n.o 33 (2019): 235-53.
<https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss33.12>.
- Márquez, Daniel. «Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional, Editorial Novum, México, 396 pp.» *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.o 16 (2012): 915-20.
- Marzola Loaiza, María Catalina. «Control Político: Implementación en las Concesiones de Cuarta Generación». *CES Derecho* 6, n.o 2 (2015): 73-92.
- Medina, Carlos, y Leonardo Fabio Morales. «Demanda por servicios públicos domiciliarios y pérdida irrecuperable de los subsidios: el caso colombiano». *Desarrollo y Sociedad*, n.o 61 (2008): 1-42.
- Nalvarte Salvatierra, Pierre. «Conceptos y alcances básicos de las Asociaciones Público-privadas».

- Derecho & Sociedad, n.o 49 (2017): 321-37.
- Núñez Forero, Felipe. *Servicios públicos domiciliarios, telecomunicaciones e infraestructura (instituciones, regulación y competencia)*. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia, 2018.
- Palacios de Asta, Gerda. «Crecimiento demográfico y demandas sociales». *Población y Desarrollo*, n.o 25 (2003): 47-64.
- Paricio Rallo, Eduard. «Los servicios funerarios en la nueva tipología de servicios municipales». *Cuadernos de derecho local*, n.o 33 (2013): 77-89.
- Pérez Ramírez, Sebastián. «La adición en los contratos de concesión de obra pública según el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007. Estudio de Caso: Otrosí No. 6 al Contrato de Concesión No. 001 de 2010, celebrado entre el INCO y el Concesionario Ruta del Sol S.A.S.», 2017. <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15063>.
- Pinzón Téllez, Jesika Michell, y Wilmer Steven Romero Cespedes. «Los pliegos de condiciones en el contrato de obra». *Revista IUSTA*, n.o 54 (2021): 1-60. <https://doi.org/10.15332/25005286.6552>.
- Pérez-Valbuena, Gerson Javier. «La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia». *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, n.o 64 (2005). <https://doi.org/10.32468/dtseru.64>.
- Polack, Ana Verónica, César Alejandro Ramírez Chaparro, y Sergio Martínez Silva. «Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa»: *Reflexión Política* 21, n.o 43 (2019): 165-77. <https://doi.org/10.29375/01240781.3730>.
- Rebollo, Luis Martín. «De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica». *Revista de administración pública*, n.o 100 (1983): 2471-2542.
- Restrepo Medina, Manuel Alberto. «Burocracia, gerencia pública y gobernanza». *Revista Diálogos de Saberes*, n.o 30 (2009): 167-85.
- Robalino Orellana, Javier. «Las asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica». *Foro. Revista de Derecho*, n.o 13 (2010): 97-108.
- Las actualizaciones automáticas de citas están deshabilitadas. Para ver la bibliografía, haga clic en Actualizar en la pestaña de Zotero.
- Rodríguez Arana Muñoz, Jaime. «Sobre “Las transformaciones del Derecho Público”, de León Duguit». *Revista de administración pública*, n.o 190 (2013): 61-100.
- Rojas López, Miguel David, y Andrés Felipe Ramírez Muriel. «Inversión en infraestructura vial y su impacto en el crecimiento económico: Aproximación de análisis al caso infraestructura en Colombia (1993-2014)». *Revista de Ingenierías: Universidad de Medellín* 17, n.o 32 (2018): 109-28. <https://doi.org/10.22395/rium.v17n32a6>.
- Sánchez Luque, Guillermo. «Derecho Administrativo de la Libertad-Transformaciones del “Derecho de los Servicios Públicos” y subsidiariedad de las “prerrogativas del poder público”». *Revista Academia Colombiana de Jurisprudencia* 1, n.o 375 (2022): 87.
- Sánchez, Ricardo, y Pablo Chauvet. *Contratos de concesión de infraestructura: incompletitud, obstáculos y efectos sobre la competencia*. CEPAL, 2020. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45055-contratos-concesion-infraestructura-incompletitud-obstaculos-efectos-la>.
- Sandí Meza, Vinicio. «Las alianzas Público-Privadas como elemento de gestión de las ciudades inteligentes». *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n.o 72 (2017): 12-31.
- Saura Fructuoso, Carlos. «Análisis general de las técnicas de intervención del Estado en la economía». *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.o 14 (2015): 27-43.
- Sendín García, Miguel Ángel. «Los servicios públicos en el siglo XIX». *Anuario de historia del derecho español*, n.o 75 (2005): 1037-76.
- Serrano Villafañe, Emilio. «Funciones del Derecho en la sociedad cambiante de nuestros días». *Anuario de filosofía del derecho*, n.o 17 (1973): 461-72.
- Shleifer, Andrei. «State versus Private Ownership». *Journal of Economic Perspectives* 12, n.o 4

- (1998): 133-50. <https://doi.org/10.1257/jep.12.4.133>.
- Tamayo Pineda, Noris, y Lourdes Tabares Neira. «Servicios Públicos, concesión administrativa y protección de los usuarios.: Realidades». *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 6, n.o 1 (2018): 131-42.
- Tornos Mas, Joaquín. «Liberalización de servicios públicos locales y modalidades de actuación local en los sectores liberalizados». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.o 7 (2017): 103-14.
- Urueta Gómez, Juan Manuel. *El contrato de concesión de obras públicas (project finance y partenariado público-privado)*. 2.a ed. Vol. 1. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2010.
- Vaño Vaño, María José. «La colaboración público privada a través de entidades de la economía social». *Noticias de economía pública, social y cooperativa*, n.o 64 (2020): 28-49.
- Vassallo Magro, José Manuel. *Asociación Público-Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*. Bogotá D.C: CAF, 2015.
<https://cafscioteca.azurewebsites.net/handle/123456789/758>.
- Velásquez Restrepo, Carlos Alberto. «Sociedades de economía mixta». *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.o 58 (1982): 147-57.
- Witker, Jorge. «Las ciencias sociales y el derecho». *Boletín mexicano de derecho comparado* 48, n.o 142 (2015): 339-58.

Otros Documentos

- Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). «Publicación de los documentos del proyecto de Asociación Público-Privada de Iniciativa Privada y fijación de condiciones que deben cumplir eventuales terceros interesados (condiciones para participar).» Ministerio de Transporte, 2015.
https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/19744/396//condiciones_para_participar.pdf.
- . «Contrato de Concesión 04 de 2016 bajo el Esquema de APP - Parte Especial». Ministerio de Transporte, 31 de julio de 2015.
https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/19744/396//apendice_2_contrato_parte_especial_ipbg.pdf.
- . «Contrato de Concesión 04 de 2016 bajo el Esquema de APP - Parte General». Ministerio de Transporte, 31 de julio de 2015.
https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/19744/396//apendice_2_contrato_parte_general_ipbg.pdf.
- . «Proyecto de Pliego de Condiciones-Anexo 10». Ministerio de Transporte, julio de 2015.
https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/19744/396//anexo_10_proyecto_de_pliegos_ipbg.pdf.
- . «Se firmó en Soacha, acta de inicio de la APP-IP tercer carril Bogotá - Girardot». ANI, 2016. <https://www.ani.gov.co/se-firmo-en-soacha-acta-de-inicio-de-la-app-ip-tercer-carril-bogota-girardot>
- Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). «La ANI gana premio internacional por los avances en los proyectos 4G y por la licitación de las concesiones del bicentenario». ANI, 24 de marzo de 2022. <https://www.ani.gov.co/la-ani-gana-premio-internacional-por-los-avances-en-los-proyectos-4g-y-por-la-licitacion-de-las>.
- Alba Martínez, Michael. «El contrato de concesión de servicio público. Las nuevas técnicas de generación y explotación de infraestructura y las demás aplicaciones que surgen como consecuencia del cambio institucional.» Tesis de maestría, Universidad del Rosario, 2014.
https://doi.org/10.48713/10336_10318.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Aeropuerto el Dorado. Retos y oportunidades-perspectiva urbana y regional-. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018.

- http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/aeropuerto_el_dorado_22-10-18.pdf.
- Alcañiz, Mercedes. «Cambios demográficos en la sociedad global». *Papeles de población* 14, n.o 57 (2008): 227-55.
- Ávila, Andrés. «El problema de la Infraestructura para la industria en Colombia», 2015. https://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/2015-04-04_10-19-20118776.pdf.
- Barreto Jurado, Rocío. «De un modelo tradicional de concesión a un esquema renovado de app para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial en Colombia». Tesis de maestría, Universidad del Rosario, 2016. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/11955>.
- Benites Arrieta, Gabriel Wilson. «Las asociaciones público privadas como mecanismos para el desarrollo de proyectos de infraestructura en el ámbito de los gobiernos locales». Tesis de maestría, Universidad Católica del Perú, 2014. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5615>.
- Beltrán Torres, Sebastián. «Asociaciones Público Privadas-APP: ¿futuro de la infraestructura pública en Colombia?» Documento de grado, Universidad Católica de Colombia, 2017. <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15211>
- Boix, Andrés. «Cohesión social y liberalización de servicios públicos». Tesis doctoral, Universitat de Valencia, 2001. <https://www.uv.es/aboixp/publicaciones/boix%20palop.dea.pdf>.
- Cámara Colombiana de Infraestructura. «Documento de buenas prácticas-licitación pública». Cámara Colombiana de Infraestructura, septiembre de 2016. <https://docplayer.es/97002586-Documento-de-buenas-practicas-licitacion-publica.html>.
- Campos Sánchez, Miguel Ángel. «Los contratos de colaboración Público-Privada y la reforma del Derecho Administrativo». Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2017. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/51892>.
- Cardona Marín, Yessica, y Carolina Ortiz Galeano. «Asignación de riesgos en proyectos de infraestructura vial de cuarta generación bajo el esquema de Asociación Público-Privada en Colombia: un estudio comparativo». Tesis de maestría, Universidad EAFIT, 2017. <http://repository.eafit.edu.co/handle/10784/11892>.
- Carmona-Fonseca, Jaime. «Cambios demográficos y epidemiológicos en Colombia durante el siglo XX». *Biomédica* 25, n.o 4 (2005): 464-80.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social/Departamento Nacional de Planeación (DNP). «Documento CONPES 3615/2009-Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos». CONPES, 28 de septiembre de 2009. https://www.agenciavirgiliobarco.gov.co/Entidad/Normativa/CONPES_3615_2009.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica*. San Jose, Costa Rica: CEPAL, 2017. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41063-asociaciones-publico-privadas-como-instrumento-fortalecer-objetivos-proyecto>.
- . «El mundo alcanza los 8 mil millones de habitantes, de los cuales 662 millones viven en América Latina y el Caribe». CEPAL, 15 de noviembre de 2022. <https://www.cepal.org/es/noticias/mundo-alcanza-8-mil-millones-habitantes-cuales-662-millones-viven-america-latina-caribe>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Gestión pública y servicios públicos: notas sobre el concepto tradicional de servicio público*. CEPAL, 2013. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6366-gestion-publica-servicios-publicos-notas-concepto-tradicional-servicio-publico>.
- . «La innovación es esencial para aumentar la productividad y mejorar la competitividad de los países». CEPAL, 4 de mayo de 2012. <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-innovacion-es-esencial-para-aumentar-la-productividad-y-mejorar-la-competitividad-de>.
- Contraloría de Bogotá D.C. «El sistema de Asociación Público-Privado, como instrumento de gerencia pública para la inversión y el desarrollo regional». Contraloría de Bogotá D.C, 2016. <https://www.dadep.gov.co/sites/default/files/marco-legal/2022->

- 07/2016sistemadeasociacionpublicoprivadaappdic.pdf.
- Correa Tipán, Jasmín Lisseth, Jhary Steeven Ledesma Cervantes, y Fabián Peñaherrera Larenas. «Importancia de la innovación y creatividad en el desarrollo de productos». *Pro Sciences* 3, n.o 22 (2019): 31-37. <https://doi.org/10.29018/issn.2588-1000vol3iss22.2019pp31-37>.
- . «Guía de Asociaciones Público Privadas – Capítulo 1 - La Asociación Público-Privada». DNP, 11 de febrero de 2016. <https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/guias-app.aspx>.
- . «Guía de Asociaciones Público Privadas – Capítulo 2 etapa de elegibilidad de un proyecto de APP.» DNP, 4 de octubre de 2014. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Guia%20de%20APP%20%20Capitulo%202.pdf>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). «3.4% creció la economía colombiana en el año 2015». DANE, 10 de marzo de 2016. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim15_oferta.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación. «Informe Tercer Trimestre de 2019». Boletín, agosto de 2019.
- . «Informe Tercer Trimestre de 2021». Boletín. Bogotá D.C, agosto de 2021.
- . «Informe Tercer Trimestre de 2022». Boletín. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 30 de septiembre de 2023.
- De La Serna Bilbao, María Nieves. «La privatización en España: fundamentos constitucionales y comunitarios». Universidad Carlos III de Madrid, 1995. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=186400>.
- Erazo Chapid, Edison. «Las Asociaciones Publico Privadas Institucionales En Colombia». Tesis de maestría, Universidad del Rosario, 2017. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/13213>.
- Estrada, Valentín. «Estudio comparativo en la implementación de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Colombia, Perú, Brasil y Argentina.» Asociación Ambiente y Sociedad, junio de 2017. <https://www.ambienteysociedad.org.co/estudio-comparativo-en-la-implementacion-de-las-asociaciones-publico-privadas-app/>.
- Fonnegra, Juanita. «Análisis de las asociaciones público-privadas en Colombia como una fuente alternativa de financiación de infraestructura para el desarrollo». Trabajo de grado, Universidad de los Andes, 2019. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/44181>.
- Forero González, Mario Alejandro. «La distribución de riesgos en los contratos de concesión vial en Colombia». Universidad del Rosario, 2018. 10.48713/10336_17969.
- . «La distribución de riesgos en los contratos de concesión vial en Colombia». Universidad del Rosario, 2018. 10.48713/10336_17969.
- Foro Económico Internacional. Reporte Global de Competitividad 2019. Geneva: Foro Económico Internacional, 2019. <https://es.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>.
- Invest Bogotá. «Actualidad del entorno de negocios-Asociaciones Público Privadas-APP.» Invest Bogotá, 2016. https://es.investinbogota.org/wp-content/uploads/2022/03/actualidad_del_entorno_de_negocios_no._05.pdf.
- Lopera Echavarría, Juan Diego, Carlos Arturo Ramírez Gómez, Marda Ucaris Zuluaga Aristizabal, y Jennifer Ortiz Vanegas. «El método analítico como método natural» 25, n.o 1 (2010). http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/5501/1/LoperaJuan_2010_M%C3%A9todoAnal%C3%ADticoM%C3%A9todoNatural.pdf.
- Mancipe González, Jessica Alejandra. «La gestión de lo público por los particulares en el estado contemporáneo: análisis de las alianzas público privadas (APP) en Colombia». Tesis de maestría, Universidad del Rosario, 2015. https://doi.org/10.48713/10336_10745.
- Manrique Abril, Fred G, Abel F Martínez Marín, y Juan Manuel Ospina. «Crecimiento poblacional y políticas públicas». *Apuntes del Cenes* 27, n.o 44 (2007): 149-62.

- Millán, German. «Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos. Experiencia del Reino Unido». BID, 2009.
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Asociaciones-p%C3%BAblico--privadas-para-el-desarrollo-de-infraestructura-y-la-provisi%C3%B3n-de-servicios-p%C3%BAblicos-Experiencia-del-Reino-Unido.pdf>.
- Naciones Unidas. «La población mundial sigue en aumento, aunque sea cada vez más vieja». Noticias ONU, 17 de junio de 2019. <https://news.un.org/es/story/2019/06/1457891>.
- Ortega Gómez, Juan Arturo. «Determinantes del esfuerzo en innovación de empresas seguidoras en economías en desarrollo: el caso de la industria manufacturera colombiana». Tesis doctoral, Universitat Politècnica de València, 2019.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=250284>.
- Pérez-Valbuena, Gerson Javier. «Historia, geografía y puerto como determinantes de la situación social de Buenaventura». Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, n.o 91 (2007): 1-37. <https://doi.org/10.32468/dtseru.91>.
- . «Historia, geografía y puertos como determinantes de la situación social de Buenaventura». Banco de la República-Centro de Estudios Económicos Regionales, n.o 91 (2007): 1-37.
<https://doi.org/10.32468/dtseru.91>.
- Pineda Ochoa, Germán Alonso. «Análisis de riesgos operacionales en carreteras colombianas bajo el marco de asociaciones público privadas». Tesis de maestría, Universidad de los Andes, 2013. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/12201>.
- Ramírez, Juan Mauricio, y Leonardo Villar. «Macroeconomía de Las Concesiones de Cuarta Generación». Fedesarrollo, 2015.
<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3172>.
- Registro Único de Asociaciones Público Privadas. «Informe Cuarto Trimestre 2014». Boletín. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de diciembre de 2014.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/RUAPP%204TRIMESTRE%202014%20-%20FINAL%203.pdf>.
- . «Informe Cuarto Trimestre 2017». Boletín. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 22 de enero de 2018.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%204T%202017.pdf>.
- . «Informe Cuarto Trimestre 2018». Boletín. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de diciembre de 2018.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%204T%202018.pdf>.
- . «Informe Cuarto Trimestre 2019». Boletín. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 31 de diciembre de 2019.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%204T%202019.pdf>.
- . «Informe Cuarto Trimestre 2020». Boletín. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de diciembre de 2020.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%20Final%20RUAPP%204T.pdf>.
- . «Informe Cuarto Trimestre 2021». Boletín. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de diciembre de 2021.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%20Trimestral%204T%20-%202021.pdf>.
- . «Informe Primer Trimestre 2017». Boletín. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de marzo de 2017.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/RUAPP%201%20Trimestre%202017.pdf>.

- . «Informe Primer Trimestre de 2023». Boletín. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 31 de marzo de 2023.
- . «Informe Segundo Trimestre 2015». Boletín. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 30 de junio de 2015.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructura/RUAPP%202%20TRIMESTRE%202015%20VF%202.pdf>.
- Rendon Barreto, Daniel Mauricio, y Brahyam Duvan Calderón Cárdenas. «Análisis del proceso licitatorio de la ampliación a tercer carril doble calzada Bogotá-Girardot». Trabajo de grado, Piloto de Colombia, 2018.
<http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/6234/Proyecto%20final%20analisis%20del%20proceso%20licitatorio%20de%20la%20ampliacion%20a%20tercer%20carril%20doble%20calzada%20Bogota%20Girardot%20sin%20logo.pdf?sequence=4>.
- Sadik, Nafis. «La Salud y El Control Del Crecimiento Demográfico Son Indisociables». Foro Mundial de La Salud 12, n.o 3 (1991): 366-74.
- Senado de la República de Colombia. «Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 160 de 2011 senado, 144 de 2011 cámara. Por la cual se establece el Régimen Jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones». Gaceta No 932, 5 de diciembre de 2011.
<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2010-2014/2011-2012/article/160-por-el-cual-se-establece-el-regimen-juridico-de-las-asociaciones-publico-privadas-se-dictan-normas-organicas-de-presupuesto-y-se-dictan-otras-disposiciones-mensaje-de-urgencia>.
- Sierra Ospina, Santiago. «El anticipo en el contrato estatal: generalidades y mecanismos de protección». Monografía de grado, Universidad Pontificia Bolivariana, 2011.
<https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/103>.
- Sociedad Geográfica de Colombia. «Capítulo 8: Infraestructura y Servicios Públicos». En Plan de Ordenamiento Territorial-Cuenca Alta del Río Bogotá., 31. SOGEOCOL, s. f.
<https://www.sogeocol.edu.co/documentos/cuencap8.pdf>.
- The Economist. «Infrascope - Measuring the Enabling Environment for Public-Private Partnerships in Infrastructure». Infrascope, 2021. <https://infrascope.eiu.com/>.
- Tribunal Arbitral. «Laudo Arbitral (Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. vs Agencia Nacional de Infraestructura)». (Trámites 4190 y 4209 Acumulados), 6 de agosto de 2019.
<https://idoc.pub/documents/laudo-final-tribunal-de-arbitramento-contrato-ani-y-ruta-del-sol-546je5vdqwn8>.
- Tribunal de Cuentas Europeo. «Informe Especial-Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados». Informe especial. TCE, 2018.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf.
- Uimonen, Paula. «Internet como herramienta para el Desarrollo Social», 2002.
<http://www.net4dev.se/uimonen/INET97sp.htm>.
- United Nations of Economic Commission for Europe. Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships. Geneva: UN, 2008.
<https://digitallibrary.un.org/record/632894>.
- Urquidí, Víctor L. «Perspectiva de la población mundial». Estudios demográficos y urbanos 20, n.o 1 (2005): 9-21. <https://doi.org/10.24201/edu.v20i1.1227>.
- Velasco Suárez, Juan Sebastián. «Las alianzas público privadas en la contratación de infraestructura pública en Colombia». Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada, 2015.
<http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/1374>

Jurisprudencia

Consejo de Estado de Colombia. «Sentencia 25000-23-26-000-2000-01902-01(36198) C.P. Hernán

- Andrade Rincón», 14 de julio de 2016.
https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_39288dbedcf2494faf7919eea5a2999d.
- . «Sentencia N° 10217. C.P. Ricardo Hoyos Duque-sección tercera.», 19 de junio de 1998.
<https://vlex.com.co/vid/-355913226>.
- Corte Constitucional de Colombia. «Sentencia C-053/01. M.P. Cristina Pardo». Expediente D-3099, 24 de enero de 2001. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-053-01.htm>.
- . «Sentencia C-595/14. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub». Expediente D-10101, 2014.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-595-14.htm>.
- . «Sentencia C-263/16. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo». Expediente D-11338, 18 de mayo de 2016. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-263-16.htm>.
- . «Sentencia C-300/12 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub». Expediente D-8699, 25 de abril de 2012. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>.
- . «Sentencia C-346/17. M.P. Gloria Stella Ortiz». Expediente D-11673, 24 de mayo de 2017.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-346-17.htm>
- . «Sentencia C-595/14. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub». Expediente D-10101, 2014.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-595-14.htm>.
- . «Sentencia C-909/07. M.P. Clara Inés Vargas». Expediente D-6759, 31 de octubre de 2007. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-909-07.htm>.
- . «Sentencia T-604/1992. M.P. Eduardo Cifuentes». Expediente T-4616, 14 de diciembre de 1992. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-604-92.htm>.

Normatividad

- Congreso de la República de Colombia. «Ley 20 de 1969. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos.» Diario Oficial No 32.964, 22 de diciembre de 1969. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77077>.
- . «Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública». Diario Oficial No 41.094, 28 de octubre de 1993.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html#32.
- . «Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.» Diario Oficial No 41.158, 30 de diciembre de 1993.
- . «Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.» Diario Oficial No 43.464, 30 de diciembre de 1998.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html#1.
- . «Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.» Diario Oficial No 51.869, 16 de julio de 2007.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html.
- . «Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.» Diario Oficial No 48.128, 12 de julio de 2011.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html.
- . «Ley 1508 de 2012. Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.» Diario Oficial No 48.308, 10 de enero de 2012.

- http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html.
Jefatura del Estado de España. «Ley 30 de 2007. Sobre los Contratos del Sector Público». Referencia: BOE-A-2007-18874, 31 de octubre de 2007. <https://www.boe.es/boe/dias/2007/10/31/pdfs/A44336-44436.pdf>.
- Presidencia de la República de Colombia. «Decreto 438 de 2021. Por el cual se modifica el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional». Diario Oficial No. 51.659, 28 de abril de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=162326>.
- Senado de la República de Colombia. «Exposición de motivos de la ley 80 de 1993». Avance Jurídico Casa Editorial Ltda, 1993. <https://normativa.colpensiones.gov.co/colpensiones/docs/mtl008093.htm>.

Otras Fuentes Bibliográficas

- Benites Arrieta, Gabriel Wilson. «Las asociaciones público privadas como mecanismos para el desarrollo de proyectos de infraestructura en el ámbito de los gobiernos locales». Tesis de maestría, Universidad Católica del Perú, 2014. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5615>.
- Campos Sánchez, Miguel Ángel. «Los contratos de colaboración Público-Privada y la reforma del Derecho Administrativo». Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2017. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/51892>.
- Cardona Marín, Yessica, y Carolina Ortiz Galeano. «Asignación de riesgos en proyectos de infraestructura vial de cuarta generación bajo el esquema de Asociación Público-Privada en Colombia: un estudio comparativo». Tesis de maestría, Universidad EAFIT, 2017. <http://repository.eafit.edu.co/handle/10784/11892>.
- Erazo Chapid, Edison. «Las Asociaciones Público Privadas Institucionales En Colombia». Tesis de maestría, Universidad del Rosario, 2017. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/13213>.
- Mancipe González, Jessica Alejandra. «La gestión de lo público por los particulares en el estado contemporáneo: análisis de las alianzas público privadas (APP) en Colombia». Tesis de maestría, Universidad del Rosario, 2015. https://doi.org/10.48713/10336_10745.
- Pedroza Villegas, Katherinne. «Caracterización financiera de los contratos de concesiones viales en Colombia, estudio de caso». Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, 2016. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/58302>.
- Pineda Ochoa, Germán Alonso. «Análisis de riesgos operacionales en carreteras colombianas bajo el marco de asociaciones público privadas». Tesis de maestría, Universidad de los Andes, 2013. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/12201>.
- Rodríguez Yong, Manuel Jacobo. «La descentralización administrativa por colaboración en Colombia». Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana, 2006. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/56660/TESIS28.pdf?sequence=1>.
- Sepúlveda Figueroa, Blanca Jacqueline. «Las asociaciones público privadas y el contrato de concesión: regulación parcial en la Ley 1508 de 2012». Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, 2014. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/47625>.

Páginas Web

- Datos Mundial. «Crecimiento demográfico en Colombia». DatosMundial.com, s. f. <https://www.datosmundial.com/america/colombia/crecimiento-poblacional.php>.
- RAE. «Competencia». «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario, 2022. <https://dle.rae.es/competencia>.

———. «Eficiencia». «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario, 2022.
<https://dle.rae.es/eficiencia>.