

El contrato estatal colombiano frente al proceso de privatización, visto desde el modelo de inversión privada en las asociaciones público-privadas (APP)*.

The colombian state contract in the face of the privatization process, seen from the private investment model in public-private partnerships (PPPS)

María Fernanda Ramón¹
Mario Federico Pinedo Méndez²

Resumen

El proceso de globalización desarrollado en el siglo XX, posterior a la II Guerra Mundial, se expandió en diferentes campos como el político, social, económico y cultural, cuya estructura estuvo permeada por el pensamiento capitalista, en su vertiente neoliberal. Este movimiento se caracterizó por imponer en los planes de gobierno de varios Estados, incluyendo a Colombia, los ideales de la democracia liberal, esto es, la privatización de lo público, la reducción en la injerencia del Estado y la libertad de mercado. Las repercusiones de estas líneas de acción no se hicieron esperar y condujo, entre otros, a la privatización de muchas empresas de dominio estatal, en espacios vedados para los intereses de los particulares. Así las cosas, este artículo busca analizar cómo el campo de la contratación pública colombiana puede ser visto como un escenario de injerencia de los intereses privados, mediado por la figura del modelo de inversión privada, a través de las Asociaciones Público Privadas-APP. Para cumplir con dicho propósito, se utiliza una metodología de investigación jurídica, de corte descriptivo, mediante el análisis bibliográfico de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina. Los resultados obtenidos señalan que el modelo de las APP, no se constituye en el marco de la contratación pública sino mediante una modalidad de financiamiento económico privado que busca suplir al Estado cuando este no tiene los medios para desarrollar los grandes proyectos de inversión.

* El presente artículo de investigación es producto del proyecto de investigación de la maestría de derecho público, realizado en la facultad de derecho de la Universidad santo Tomás de Aquino, Bogotá.

¹ Magister © en Derecho Público, especialista en Derecho Administrativo (USTA) y Docencia Universitaria (UMNG), Abogada (Unipamplona). <https://1bestlinks.net/anKRG> -- <https://1bestlinks.net/LnMCz> -- <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-9130-4063> --- Contacto: mafe_ramon@hotmail.com

² Magister en derecho público de la Universidad Santo Tomás (Bogotá), especialista en Derecho Administrativo, Abogado. Docente Facultad de Derecho Universidad santo Tomás, Bogotá. <https://1bestlinks.net/LnMCz> - <https://1bestlinks.net/eNQfe> - <https://1bestlinks.net/WxycU> - Contacto: mariopinedo@usantotomas.edu.co

Palabras claves: Globalización, privatización, contrato estatal, Asociaciones Público Privadas-APP, Neoliberalismo.

Abstract

The globalization process developed in the 20th century, after World War II, it expanded in different fields such as political, social, economic and cultural, whose structure was permeated by capitalist thought, in its neoliberal aspect. This movement was characterized by imposing the ideals of liberal democracy, i.e., privatization of the public sector, reduction of state interference and market freedom, in the government plans of several states, including Colombia. The repercussions of these lines of action were not long in coming and led, among other things, to the privatization of many state-owned companies in areas that were off-limits to private interests. Thus, this article seeks to analyze how the field of Colombian public procurement can be seen as a scenario of interference of private interests, mediated by the figure of the private investment model, through Public Private Partnerships (PPPs). In order to fulfill this purpose, a descriptive legal research methodology is used, by means of a bibliographic analysis of legislation, jurisprudence and doctrine. The results obtained indicate that the PPP model is not constituted within the framework of public contracting but through a modality of private economic financing that seeks to supply the State when it does not have the means to develop large investment projects.

Keywords: Globalization, privatization, public contract, Public Private Partnerships (PPPs)
Neoliberalism

Introducción.

La configuración moderna del Estado-nación permitió la construcción de lo que a la fecha conocemos como esfera pública. Esta misma transición hacia el Estado moderno condujo a que el Estado, ahora única institución legitimada para administrar los recursos de la población, se apropiara de todos los medios administrativos, bélicos, de producción de materiales y del trabajo y de los monetarios, que antes pertenecían a individuos diversos, para convertirse en una institución organizada y burocratizada con absoluta autoridad de manejarlos a su arbitrio (Weber, 1922). Ahora bien, esta separación entre individuos y Estado se fue matizando con el tiempo una vez las necesidades de la población fueron incrementando, el estado intervencionista cayó en crisis y la llegada del neoliberalismo y la globalización, obligaron a los Estados, incluyendo el colombiano, a incorporar un tipo de colaboración entre el gobierno y los particulares que, por su experticia podían proporcionar con mayor facilidad las exigencias de la sociedad civil. Lo anterior produjo nuevas dinámicas entre esferas antes separadas y se dio “paso a una nueva gestión de los asuntos públicos donde lo público ya no es igual a estatal, pues importantes ámbitos públicos pasaron a manos de los particulares y a manos de ambos sectores (Álvarez-Patiño, 2016, p. 143).

Así las cosas una vez presentados los eventos que llevaron a la integración entre lo público y lo privado se derivaron procesos de fortalecimiento del neoliberalismo que impulsaron, aún más dicha nueva dinámica de poder. Según Páez & Jiménez (2015), se pueden señalar tres eventos centrales en la constitución de los Estados neoliberales estos siendo, la incorporación de la democracia liberal, la terminación de la Guerra Fría con la disolución de la URSS, y la incorporación del pensamiento libre-mercandista en la constitución de los planes gubernamentales. Lo anterior, impulsó la estructuración de una noción del Estado como único sistema, tanto político y económico, donde su papel preponderante era la creación de las condiciones necesarias para atraer la inversión extranjera, corregir los fallos de la actividad económica dentro del estrecho marco impuesto por el mercado y garantizar los derechos de propiedad. Se convierte entonces, el rol del Estado en poco menos que un apéndice del mercado que de alguna manera debería garantizar su funcionamiento eficiente (p. 98).

Teniendo en cuenta lo anterior el escrito pretende analizar tres aspectos. Primero, cómo los procesos de privatización derivados de la expansión de la corriente “neoliberal” predominante en Estados Unidos e Inglaterra durante la década de 1980 no fueron ajenos al manejo que le ha dado Colombia a la relación entre actores públicos y privados dentro de la rama administrativa. Segundo,

cómo Colombia no sólo es ejemplo de los efectos que ha traído el neoliberalismo sino también testigo de los efectos de la globalización en la medida en que acopló en su circuito interno las políticas económicas foráneas. Lo anterior mediante la incorporación de políticas y prácticas recetadas por los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio) cuyo propósito era la “estabilización” correcta de las economías en vías de desarrollo”. Tercero, cómo los alcances del proceso de privatización en la arenas de la contratación estatal, permitieron la creación de la figura de las Asociaciones Público Privadas o APP, transformando la atmósfera de articulación de diferentes elementos que determinaron la injerencia de las empresas y presupuestos privados en el desarrollo de acciones que antes eran de exclusividad operativa de las empresas públicas, siendo evidente lo anterior en la construcción de carreteras, aeropuertos, hidroeléctricas y gasoductos, entre otros.

Siguiendo este discurso, se parte de la pregunta de investigación ¿son las APP una concreción del proceso privatizador en campo de la contratación pública colombiana, que responden a las prácticas globales de reducción de la intervención del Estado, en el campo de la economía? Este interrogante nos traslada a que se proponga como hipótesis de trabajo que las Asociaciones Público-Privadas responden a un modelo de articulación contractual entre lo público y lo privado para la realización de obras públicas o la prestación de servicios públicos, bajo la modalidad de concesión, donde la empresa privada es quien asume los mayores riesgos del proyecto, pero, a la vez, recibe unos beneficios exorbitantes; contrario sensu, se trata de un modelo económico que potencia la participación privada, como respuesta al déficit económico del Estado para costear los gastos que acarrear los grandes proyectos de inversión estatal. Se utiliza una metodología de investigación jurídica, de corte descriptivo, mediante el análisis bibliográfico de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia.

El artículo se estructurará en cuatro secciones, a saber. Primero, se examinan los procesos de globalización y el neoliberalismo y sus consecuencias, especialmente en términos económicos, donde la reducción del Estado y la privatización de empresas públicas se constituyeron como elemento central del programa de gobierno. Segundo, se ahonda en el proceso de privatización adoptado por los gobiernos colombianos de la época y los efectos que aquí tuvo los procesos de globalización. Tercero, se realiza un análisis general del proceso contractual estatal colombiano para detallar algunas de sus características, como los principios y los elementos moduladores del mismo, así como algunos tipos de contratos públicos que interesan a esta temática. Cuarto, se

aborda el estudio de las APP, en los que las actuaciones y protagonismo de la empresa privada, está llamada a ser una concreción más de los espacios cedidos por la Administración Pública a los intereses privados, haciendo eco de los lineamientos del ideario neoliberal “*tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario*” (Galvis-Macías, 2020, pág. 40). Finalmente se recogen estos cuatro módulos para enunciar algunas conclusiones.

El neoliberalismo y la globalización como exigencia del mundo económico internacional

Según García (2010), el concepto de globalización abarca diferentes ámbitos, en la medida en que se constituye en un proceso en el que confluyen diversos comportamientos e instituciones alrededor de la idea de un espacio compartido e interdependiente. Buscando una mayor precisión, Páez & Jiménez (2015), señalan como el fin del estadio conocido como “Guerra Fría”, así como la consolidación de los procesos de la libertad de mercado y su filosofía basada en una democracia de corte liberal, llevó a que se produjera un “sistema político y económico único: la globalización”, cuyas líneas de acción primigenias buscaba obtener un desarrollo no solo, a nivel económico, sino que se alcanzaran estándares de bienestar social a nivel global (p. 98).

Sin embargo, contra el movimiento de la globalización, como lo refiere Alberto Romero (2002), existen voces que la señalan como una nueva forma de colonialismo, dominación y sometimiento, con la cual se busca impedir “superar la distribución desigual del poder y la riqueza en el mundo” (p. 13). En tal sentido, uno de los críticos del capitalismo Samir Amin (2001), expone como este tipo de tesis está articulado con la filosofía de expansión del capitalismo moderno, el cual encierra “un discurso ideológico destinado a legitimar las estrategias del capital imperialista dominante en la actual fase” (p. 15). En este orden, Blanco-Suárez (2013), resalta como la globalización, encierra una serie de subsistemas, en forma de “procesos/proyectos globalizadores” (p. 142), con los que se pretende generar una homogenización política en la cual prima la concepción de un estado neoliberal como el deber ser de las naciones en “vía de desarrollo”.

Frente a lo anterior, resulta práctico exponer que cuando se hace referencia al proceso de globalización, el mismo no puede reducirse a un concepto abstracto, ya que este supone un “amplio espectro de áreas, entre otras, globalización económica, globalización social o globalización cultural”, pero que también genera un impacto en los diferentes actores que se ven involucrados en el proceso; ya sean “de los Estados, organizaciones internacionales, agentes intermedios y, ciertamente, en la vida cotidiana de las personas” (Coppelli-Ortiz, 2018, pp. 58, 63). Así las cosas, la globalización supone una transición hacia un nuevo estilo no sólo de hacer políticas públicas

sino de concebir la manera y los actores que deben involucrarse en la construcción de dichas medidas, toda vez que, la globalización no solo constituye un cambio en la forma de manejar los estados en pro del desarrollo sino en el pensamiento mismo detrás de su ejecución.

Ahora bien, para efectos de la siguiente discusión, es perentorio ahondar en su desarrollo específicamente desde la dimensión económica; Reyes (2001), expone cómo el proceso de globalización económica se ha desarrollado en dos espacios relevantes articulados con la política económica internacional, como son: “a) la estructura del sistema económico mundial, y (b) cómo esta estructura ha cambiado” (p. 1). Uno de dichos cambios más visibles y determinantes dentro del sistema político, con serias consecuencias en lo social y económico, puede señalarse el fenómeno migratorio desde la crisis del Estado de Bienestar en los países desarrollados, en la que este modelo de intervención estatal dejó de “garantizar el crecimiento y el pleno empleo” (Vite, 2000, pág. 156), siendo señalado desde dos puntos esenciales:

1) [E]l Estado de bienestar impone una carga fiscal al capital que tiene como efecto un desincentivo para la inversión y; 2) el Estado de bienestar garantiza derechos y posiciones de poder colectivo a los trabajadores, traduciéndose en desincentivo para el trabajo. Con esto, el thatcherismo y reaganismo en los países emblemas iniciaron una serie de reformas políticas y económicas en favor del aplanamiento salarial, por un lado, y el aumento de los beneficios al capital por el otro (Romero & Becerra, 2018, pág. 100).

Este sistema de la globalización económica, se concibe como un elemento subsidiario dentro del entramado de la globalización. La misma se entiende como “un fenómeno de creciente integración de economías a través de diversos factores conectores de las mismas, fundamentalmente en materia de intercambio de bienes, servicios, capitales, personas y tecnología (Coppelli-Ortiz, 2018, p. 63). Tal proceso estipula la amalgama de varios componentes que al relacionarlos como articuladores en la consolidación de este fenómeno, expone Coppelli-Ortiz (2018) se pueden sintetizar en unos cuantos sucesos que determinan el mismo, como: “[l]a apertura de las economías nacionales, la privatización de empresas públicas, la búsqueda de mano de obra barata y de transporte lo más directo posible, han propiciado este modelo” (p. 68). Lo anterior, generando un matiz entre la relación de los sujetos públicos y privados, más cuando la noción de desarrollo económica se convierte en eje principal del Estado.

Siguiendo la idea de Coppelli-Ortiz (2018), interesa el hecho de las privatizaciones de empresas públicas, esto es, la configuración de un proceso en contravía de lo ocurrido en los años

posteriores a la II Guerra Mundial. En este tiempo podemos hallar dos etapas importantes. Primero, cuando, una vez terminada la guerra, se realizó la mayor nacionalización y constitución de empresas públicas en Europa, siendo el Estado a quien correspondió llevar la carga de reconstrucción, por lo cual las empresas públicas llegaron a ser pioneras y modelos de liderazgo “dentro de su sector, compitiendo con éxito en el mercado mundial (y emprendiendo en ocasiones actuaciones que responden más a la lógica de la empresa que a la de sus respectivos gobiernos)” (Corcuera-Atienza, 1996, p. 11). Segundo, cuando sucede la crisis del Estado de Bienestar, que empieza en los años 70’s (Galán-Benítez, 2008) que se debió a diversos factores, como lo señala Penagos (2004), entre ellos, “la corrupción, el exceso de trámites y de burocracia, la duplicidad de funciones, la multiplicación de las entidades prestadoras de servicios públicos, sumando a lo anterior el despilfarro y el robo del erario público” (p. 265). Lo anterior, dio inicio al desmantelamiento de las empresas públicas con su privatización, bajo argumentos como la necesidad de reducir el creciente endeudamiento para disminuir gastos e incrementar ingresos mediante la venta de los activos del Estado (Corcuera-Atienza, 1996, p. 12). Lo anterior, permitió un nuevo auge en la lógica del libre mercado causando un llamado a la apertura y liberalización de la economía de las interferencias y cortapisas impuestas por el Estado intervencionista, con la adopción de nuevos cánones jurídicos que impusieron medidas desreguladoras a la actividad estatal.

Así las cosas, la dinámica de privatización empezó a consistir en la venta total o parcial (acciones) de los derechos de propiedad de las empresas estatales, en aras de “liberar” al Estado

De una carga fiscal insoportable, ya que la administración “política” no “económica” de los grandes conglomerados estatales, hacían deficitarias, de manera permanente, a dichas empresas oficiales, y tal “liberación” permitiría además allegar recursos fiscales a los presupuestos estatales, enjugando el déficit de un lado y de otro utilizando parte de esos recursos en otras actividades más “propias” de su naturaleza como la “seguridad”, la “justicia”, etc. (Sanz, 1998).

De otra parte, el tema de la privatización en el contexto latinoamericano no ha estado alejado, Pérez-Rincón (2005), describe como en las décadas de los setenta y ochenta, muchos de los gobiernos de Latinoamérica realizaron el proceso de transferencia de gran cantidad de empresas públicas al sector privado, donde se resalta las empresas del sector manufacturero, en especial, junto a otras actividades de producción, copando áreas de vital importancia y estratégicas en la

economía del país (p. 91). Algunos casos significativos en la región latinoamericana son la venta del sector energético que se produjo en Argentina a finales de los 80s, el monopolio establecido en el servicio telefónico en México fue cedido a una sola empresa privada y el cierre de servicios ferroviarios públicos en México que hoy operan particulares, entre otros, sin obviar en forma alguna el caso neoliberal por excelencia que es el chileno representado por el cierre de muchas organizaciones públicas, para dar apertura a privatizaciones luego del golpe militar en 1973. (Mendoza, 2017, pág. 46).

En este sentido, la privatización ha basado su justificación en la búsqueda de eficiencia y productividad, dado que en cuanto respecta a la relación costo- beneficio, la administración privada resulta más favorable en contraste con el “dirigismo estatal y a la planificación burocrático-centralizada” (Tobón, 1994, pág. 78), la cual es más política que económica. Este argumento ha permitido el perfeccionamiento de la privatización de las empresas estatales y otros activos públicos, de la cual se pueden referenciar, según Penagos (2004), tres tipologías. Primero, la privatización indirecta, en la cual se incluye la desregulación de algunos sectores o mercados de la economía y la formación de acuerdos privados alternativos en materia tradicional de responsabilidad pública, por ejemplo, en materia pensional. Segundo, la privatización funcional, mediante la cual se transfiere la gestión de los servicios a entidades privadas, utilizando la técnica de la concesión. Tercero, la desnacionalización o privatización que implica la enajenación de todos o parte de los activos de una empresa pública a un particular (p. 265)

Realizada la descripción del proceso de globalización y el sub-proceso de privatización de las empresas públicas, se hallan elementos de discusión que sirven como telón de fondo para el desarrollo de la temática, toda vez, que permite enlazar el asunto de las privatizaciones de las empresas públicas en Colombia y cómo éstas han definido unas prácticas y sus respectivas consecuencias, en materia contractual estatal, como se analiza a continuación.

Proceso de privatización en Colombia

Ahora bien, como se mencionó anteriormente estos procesos de globalización no fueron ajenos a las naciones latinoamericanas, dónde se adoptó el neoliberalismo como corriente política principal. Esto, conllevó a la acogida de nuevas directrices a nivel político y económico, especialmente en términos de la reducción del tamaño del Estado, lo permitió la minimización de la injerencia del sector público en el mercado y la privatización de los bienes estatales. De esta

dinámica Colombia no fue la excepción. Vale la pena ahondar un poco en el contexto histórico que causó este movimiento en el país. Conforme establece Estrada Álvarez (2006),

aunque en sentido estricto los antecedentes de política neoliberal se sitúan a más tardar en la década de 1970 y se presenta evidencia en torno del desarrollo de algunos lineamientos de política neoliberal durante la década de 1980, existe un consenso en torno del papel clave de la administración del presidente Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) en esta materia, pues el inicio de este cuatrienio puede tomarse como punto de inflexión en la tarea de construcción del orden neoliberal en Colombia (p. 145).

En este sentido, es imperativo rastrear los orígenes del neoliberalismo colombiano a partir del establecimiento de diversas políticas económicas y sociales que trajo consigo el gobierno Gaviria. Entre estas vale la pena resaltar en lo respectivo a la primera inserción de sujetos privados en la prestación de servicios públicos o estatales, la ley 72 de 1989 donde se abrió la puerta a la prestación del servicio de telecomunicaciones a privados a través de la concesión, “los contratos o licencias y el pago de derechos, tasas y tarifas” (p. 151) y la ley 1 de 1991 que permitió mayor vinculación del sector privado a los proyectos de infraestructura ferroviaria y de carreteras (p. 151).

Más aún, todo este proyecto neoliberal se evidencia de primera mano en quizá el triunfo más importante de la administración Gaviria, esto es, la instauración de la Constitución de 1991. En este orden, se precisa ahondar en la noción política y económica que se asumió con la Constitución de 1991. Por una parte, en lo que respecta al aspecto político, Uprimny-Yepes & Rodríguez-Garavito (2008) explican que esta se trata de una constitución valorativa, dado que el texto no se queda en su función de diseño de instituciones y procedimientos, sino que formula “un orden de valores que debe ser aplicado y realizado”. En este sentido, la Constitución plantea un programa que tiene que ser ejecutado por las autoridades” (p. 25) y en el orden normativo, se resalta su carácter vinculante con relación a los poderes públicos, en especial, el legislativo y el ejecutivo, por cuanto existe una instancia o “alguna forma de justicia constitucional para proteger la norma fundamental contra vulneraciones legislador o del ejecutivo” (p. 25). Esta última categoría llama la atención, apuntan los autores citados, por cuanto luego de la II Guerra Mundial y más con la caída del Muro de Berlín, fin de la Guerra Fría, la tendencia en los nuevos textos constitucionales ha estado dirigida a adoptar esta mecánica hermenéutica, lo cual, no significa que se adhiera a un modelo económico en particular (p. 26)

Por otra parte, en lo referente a lo económico se debe señalar que, en teoría, esta admite diversas configuraciones en la medida en que admite un amplio rango de políticas económicas para el alcance de los derechos sociales (Uprimny-Rodríguez, 2008, p. 29), más teniendo en cuenta el compromiso de adoptar un Estado Social de Derecho. No obstante, la Carta Magna sí presenta algunos matices neoliberales evidenciada con claridad a partir de 8 ejes señalado por Estrada Álvarez (2006), de los cuáles se resaltarán, por el objetivo del presente artículo, sólo 4 señalados en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: evidencia del proyecto neoliberalista en la Constitución de 1991.

Dirección estatal, mercado y privatización	Se constitucionaliza el concepto de libertad económica (libertad de empresa y derecho a la competencia), se determina la “dirección estatal de la economía”; se prohíbe la existencia de monopolios estatales abriéndose paso a la privatización.
Transferencias	Institución clave en la financiación del proceso de descentralización: porcentaje de participación de los entes territoriales sobre los ingresos corrientes de la nación con destinación específica (para financiación de educación, salud y otros rubros sociales),
Servicios públicos	Se permite su prestación por particulares.
Banca central	Establece la autonomía de la banca central; abre el paso para una política monetaria de control de la inflación (preservar el poder adquisitivo de la moneda); limita las posibilidades de financiamiento a favor del gobierno (salvo decisión unánime de la junta directiva).
Transnacionalización	Se sientan bases para continuar con la apertura del mercado internacional.

Fuente: cuadro adaptado del Cuadro 2 realizado por Álvarez Estrada (2006) en su texto *Orden Neoliberal y Reformas estructurales en la década de 1990. Un balance desde la experiencia Colombiana*, p. 15.

Conforme el anterior análisis, la Carta Magna se caracteriza por ser una Constitución económica, esto es, una mediante la cual se crean tanto normas que autorizan la intervención estatal en la economía como aquellas que limitan el accionar de dicha intervención (Galvis-Macías, 2020, p. 44) y asimismo, como aquella en la que si bien existen varias características neoliberales también existe el compromiso de la consolidación de un Estado Social de Derecho, lo que causó la sensación de una especie de orientación al proyecto de consolidación de un Estado mínimo.

No obstante, dicho interés por limitar el proyecto neoliberal se vio parcialmente zanjado por dos tendencias propias de la época. Por una parte, la privatización de empresas tanto previo a la Constitución como durante la década de los 90's evidenció un claro interés estatal por minimizar su intervención económica. De este punto se resalta la privatización en el sector financiero a partir de las ventas del Banco de los Trabajadores, Banco del Comercio y del Banco del Tequendama. Así, como las ventas de otros activos de la banca estatal como el Banco de Colombia y de Corpavi, el Banco Popular, el Banco Central Hipotecario y Bancafé, entre otros (Herz, 1995, pág. 122). Segundo,

Asimismo, en igual suerte del sector financiero, se inició la privatización y se logró concretar una participación privada significativa en áreas de la construcción y operación de proyectos de infraestructura. Lo anterior, comenzando por el sector portuario, el cual se ha entregado en concesión, situación que igualmente sucedió con los aeropuertos. Por su parte, se encuentra el sector ferroviario, el cual inició sus operaciones desde empresas de carácter mixto (STF y STF de Occidente); destino similar corrieron las hidroeléctricas, gasoductos y oleoductos, comercialización del espectro magnético para las empresas de telefonía celular, entre otros (Herz, 1995, pág. 122), como sucedió con Telecom.

Por otra parte, el proyecto neoliberal consiguió su última consolidación en Colombia gracias al manejo del Congreso y los gobiernos posteriores a la Administración Gaviria. En cuanto respecta a la rama ejecutiva, las políticas económicas sobretudo del gobierno Pastrana (1998-2002) y los gobiernos Uribe (2002-2010) mostraron claras identidades neoliberales (Álvarez-Estrada, 2006, p. 146) y el Congreso, por su parte, demostró en este periodo ser ante todo “susceptible de ser movilizados, con prebendas burocráticas o presupuestales, en favor de las políticas del gobierno respectivo” (p. 156), lo que permitió la materialización legislativa de la mentalidad neoliberal.

Recorrido el tema de las privatizaciones y de la propiedad pública, se pudo evidenciar como el Estado colombiano no fue ajeno a los requerimientos de las políticas globales que enarbolan la

tesis neoliberal, con las que se busca una reducción de la intervención del Estado. Ello permite conectar al siguiente tema donde se realiza un acercamiento al proceso contractual colombiano para investigar si los nuevos actores privados han incursionado en este proceso, tan vital para la consecución de los fines del Estado.

Esbozo general de la contratación estatal: definición del concepto

Una vez finalizada la anterior contextualización que brinda un panorama a los principios de la privatización de las empresas públicas en Colombia, el presente apartado abordará el análisis general del proceso contractual estatal colombiano. El objetivo será, detallar algunas de sus características, como lo son los principios que sirven de fundamento a esta práctica, los elementos moduladores del mismo y algunos tipos de contratos públicos que interesan a esta temática.

El exconsejero Santofimio-Gamboa (2017), señala que los instrumentos jurídicos mediante los cuales la Administración Pública lleva a cabo sus actuaciones y con ello la realización de los fines del estado es mediante los actos administrativos y los contratos estatales (p. 589). En este orden, Younes-Moreno (2014), realza el papel de los particulares en la relación contractual pública, por cuanto la Administración se sirve de estos para obtener “los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades colectivas” (p. 223).

A partir de esta necesidad pragmática es que Colombia desarrolló el Estatuto General de Contratación para las Entidades Públicas el cual establece parámetros y regulaciones claras respecto a los requisitos que deben ostentar los privados a quiénes se les permita participar en la prestación de servicios públicos o de interés general. Así las cosas, dadas las dinámicas económicas propias del contrato estatal este se balancea dentro de dos tensiones importantes. Primero, que siendo un instrumento que sirve para la realización de los fines y cometidos estatales, toda vez, que estos deben satisfacer el interés general este debe ajustarse a los valores, principios y reglas que fundamentan y preservan los “intereses públicos y generales vinculados necesariamente al carácter social de nuestro Estado de derecho” (Santofimio-Gamboa, 2017, p. 611). Segundo, que por el hecho de ser un negocio jurídico de igual manera encuentra su fundamento en “el origen privado de la institución” contractual, por lo que sus raíces se cimientan en el derecho privado, donde imperan los “contenidos individualistas y subjetivos” propios de ese régimen legal (p. 611).

Lo anterior ha causado que el contrato estatal se caracterice por matizar la concepción de una absoluta división entre el régimen privado y público, lo que ha permitido una concentración de los planteamientos privatistas del contrato estatal, con lo cual, se ha fraguado una mixtura en la

concepción del contrato estatal, donde el mismo se encuentra sujeto a normas de derecho público, así como de derecho privado (pp. 613-614). Este planteamiento se encuentra incluso plasmado en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (de aquí en adelante CPACA), donde la ejecución de servicios públicos por particulares se rige por las disposiciones del derecho civil (dado que la prestación de servicios no es función administrativa) (CPACA, art. 2), pero de igual forma sus controversias pueden ser analizadas por el juez contencioso administrativo cuando cumpla con los parámetros del artículo 104 de la misma norma.

Una vez comprendida la manera en la cual Colombia percibe los contratos estatales como un acoplamiento entre lo civil y lo público vale la pena ahondar en su definición. Conforme establece la Ley 80 de 1993, en su artículo 32,

Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo [...] (Congreso de Colombia, 1993)

En este orden, Santofimio-Gamboa (2017), resalta el concepto material del contrato estatal, entendido como “todo negocio jurídico, de contenido económico, consecuentemente oneroso, celebrado, por regla general bajo los presupuestos del principio de igualdad, en aras del interés público o general”, y en cuál pueden intervenir, una entidad estatal ó un particular que cumple funciones administrativas conforme a la ley (p. 623). Del anterior presupuesto es que vale la pena recalcar que, cómo en este tipo de contratos siempre se ve involucrado el erario público, se hacen aún más pertinentes las obligaciones de reciprocidad negocial (p. 623), todo en el marco de que, a diferencia del contrato estrictamente civil, las consecuencias de un incumplimiento puede afectar a una cantidad considerable de terceros que no hicieron parte de las tratativas preliminares o la contratación misma que lleva a las condiciones del negocio jurídico.

En tal sentido, se resaltan como características del contrato público, que este sea i) un acuerdo entre dos o más partes; ii) que su contenido sea de tipo económico; iii) de carácter oneroso, en cuanto genera utilidades para las partes; iv) sinalagmático y conmutativo, el primero, porque genera obligaciones para las partes intervinientes en el contrato y, el segundo, la idea de conmutatividad que unida al principio de interés general y patrimonio público, se dirige a la concepción del justo precio y el equilibrio económico entre las partes; v) que no se trate de un contrato aleatorio, sujeto al azar, ni a fenómenos inciertos; vi) que esté regido por la solemnidad

en su perfeccionamiento y legalización, así como en el procedimiento en cuanto a la selección de los contratistas, como en su ejecución (Santofimio-Gamboa, 2017, pp. 623-634).

De otra parte, deben señalarse que el contrato estatal se encuentra cobijado por unos principios, que rigen todo el proceso contractual público. Estos principios, vienen dispuestos en la Ley 80 (Congreso de Colombia, 1993), en su articulado del 23 al 29 y, en la Ley 1150 (Congreso de Colombia, 2007), que sirvió para modificar aspectos fundamentales del Estatuto de Contratación de las Entidades Públicas. En este orden, se pueden señalar como principios los siguientes: transparencia, economía, responsabilidad, equilibrio económico, igualdad, debido proceso y derecho de turno. Resulta clave añadir que estos principios están articulados con los principios constitucionales dispuestos en el artículo 209 que rigen para la función pública, en los que se discriminan los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que son de obligatorio cumplimiento para aquellas entidades que no están sujetas al Estatuto General de Contratación Pública, además, de los principios de la gestión fiscal, como lo apunta el artículo 13 de la Ley 1150 (Congreso de Colombia, 2007).

Igualmente, es menester que revisados la definición y los principios que rigen el contrato estatal, nos detengamos en algunos elementos o requisitos del mismo, siguiendo los criterios del Santofimio-Gamboa (2017), en los que se articulan elementos del derecho civil y comercial, así como las regulaciones de orden público que se encuentran en el Estatuto General de la Contratación Administrativa o Ley 80 de 1993. En tal sentido, se expone que conforme a la doctrina, existen dos grandes grupos de requisitos. Los primeros, siendo aquellos requisitos previos al establecimiento de la relación contractual, es decir, los sujetos o partes interesados en conformar dicha relación, por un lado, la entidad contratante en cuanto a la representación, capacidad o competencia y, por otro, los contratistas, que deben certificar su condición de sujeto (derecho público, internacional o privado) y la calidad de persona (natural, jurídica, consorcio, unión temporal, etc.). Y, los segundos, que comprende aquellos requisitos procedimentales y legislativos que establecen la formación del consentimiento, por lo cual se abordan otros elementos propios del contenido del contrato estatal, siendo entonces, “el estudio del objeto, la causa o motivo, al igual que la finalidad del negocio jurídico del Estado” (p. 652).

Se suman a estas características formales algunas otras identificadas por la doctrina, que sirven para distinguir el contrato público (Bahamón-Jara, 2018), entre estas, se encuentran, i) la desigualdad de las partes, esto en términos de que los beneficiarios o afectados por la gestión de la

empresa privatizada tienen poca injerencia en el contenido contractual que los ata, ii) la existencia de prerrogativas especiales en cabeza de la administración durante el lapso de ejecución, así como de vigencia del contrato, y iii) tener como causa, invariablemente, el cumplimiento de los fines propios de la administración (Bahamón-Jara, 2018, p. 26).

Por último, para tener una visión general sobre la teoría del contrato estatal, se debe relacionar algunos de los principales contratos públicos, siguiendo el criterio expositivo de Younes-Moreno (2014), como son: a. Contrato de Obra: dirigidos a la “construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo sobre bienes inmuebles [...] resultado de un proceso de licitación o concurso público”; b. Contrato de Consultoría: en este se contemplan varias modalidades como: “ejecución de proyectos de inversión, diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad de programas o proyectos específicos, asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión”, entre otros; c. Contrato de Prestación de Servicios: comprende el desarrollo de “actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”; d. Contratos de Concesión: con ellos se entrega 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 obra o bien destinado al servicio o uso público”; y e. Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública: se busca con ellos “la administración o manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren” (pp. 244-245).

Los anteriores contratos corresponden a los discriminados en la Ley 80 de 1993 y, son en propiedad, los denominados contratos estatales; frente a los otros contratos en los que interviene una entidad pública, como los dice Bahamón-Jara (2018), “el operador jurídico de los contratos deberá remitirse al derecho privado, a las disposiciones especiales sobre contratos y a las normas que regulen actos jurídicos generadores de obligaciones o que permitan la autonomía de la voluntad” (p. 71). Llegado a este punto, se continúa con el abordaje de la figura de las Asociaciones Público-Privadas o APP, con el objeto de analizar cómo estas empresas inciden dentro del proceso contractual público colombiano, como una forma de participación de la inversión privada.

Las Asociaciones Público Privadas (APP) como modelo de inversión privada y libre empresa en el proceso contractual estatal colombiano

Tradicionalmente los proyectos de infraestructura en Latinoamérica fueron provistos en recursos, financiados por el sector público, pero debido a las diferentes crisis fiscales que han atravesado las economías nacionales, se ha visto deteriorada la inversión en este ramo (Serebrisky,

Suárez-Alemán, Margot, & Ramírez, 2015, pp. 11-13). Escenario que brinda la oportunidad, según los autores, para que se produzca un viraje en la obtención de recursos, capitales que financien la construcción de estos proyectos; razón para que los gobiernos de Latinoamérica y del Caribe incrementen la inversión privada en este tipo de proyectos y, así cumplir con los objetivos de inversión, ya que la “región necesita las condiciones necesarias para aumentar considerablemente la generación de inversión privada en infraestructura” (p. 16).

En tal sentido, se propone como camino para alcanzar estos caudales de recursos la atracción de capitales privados: “en concreto, las empresas privadas pueden construir y prestar servicios de infraestructura en muchos países de ALC a través de diversas asociaciones público-privadas, incluidos los contratos de gestión y concesiones” (Serebrisky, Suárez Alemán, Margot, & Ramírez, 2015, p. 10). Ibagón-Ibagón (2017), expone que el supuesto que justifica la entrada en el escenario de la contratación pública de las APP, estriba en que “el futuro de la financiación de los contratos públicos es la vinculación de capital privado” (p. 161). Muestra de esto es su empleo para la provisión de infraestructura pública, especialmente en lo referente a transporte vial, así, la financiación de los contratos públicos aglutina varios componentes que se condicionan entre sí, pero que al final, el mismo sistema y el contrato que se configura de las APP, “está determinado por dos racionalidades: la maximización de ganancia y la sostenibilidad que extiende el concepto de bancabilidad” (Ibagón-Ibagón, 2017, p. 163).

Santos-Rodríguez (2017), analiza también otros presupuestos que son necesarios para comprender el fenómeno de las APP y, es que frente al “incremento en el comercio internacional y la consolidación de una economía globalizada en todos los niveles” (p. 667) se ha generado en los gobiernos de los Estados una “necesidad e interés” por poner a punto la infraestructura vial para responder a estos compromisos del libre mercado. Por lo anterior, se ha hecho imprescindible incentivar la participación de la inversión privada; situación que, además, se ha visto patrocinada por los organismos internacionales multilaterales como el FMI, el BM, la OCDE, la OMC, el BID y la Unión Europea, entre otros, quienes promueven “para que los Estados no se hagan cargo de esas inversiones sino que lo hagan los particulares, buscando con ello una mejor eficiencia en la inversión de los recursos asignados a los proyectos” (Santos-Rodríguez, 2017, p. 668). En esta misma tónica, Escobar-Orrego (2017), explica como los Estados debieron adaptar sus sistemas jurídicos a las requerimientos de la globalización, entre ellos, sus procesos contractuales, donde dispusieron medidas más flexibles para atraer a “la inversión privada hacia proyectos públicos y

esta dinámica de apertura de las economías a los inversionistas y contratistas extranjeros, lo cual promueve reglas jurídicas comunes para los Estados que influyen en los modelos contractuales de las naciones” (p. 19).

Desde estos presupuestos, se puede señalar que la vinculación de la inversión privada en los proyectos públicos en Colombia, tiene un largo historial que se remonta a tiempos previos a la Constitución de 1991, como se expresó en el segundo apartado de este artículo. Haciendo un breve recuento vale la pena traer a colación la Ley 72 de 1989 que en su artículo 5°, reguló que “las telecomunicaciones son un servicio público que el Estado prestará directamente o a través de concesiones que podrá otorgar en forma exclusiva, a personas naturales o jurídicas colombianas, reservándose, en todo caso, la facultad de control y vigilancia”, con lo que se eliminó el monopolio de empresas pública. De igual forma, se siguió la misma estrategia con el Decreto 700 de 1992 y, “[f]inalmente en el Sector Transporte en 1993 fueron sancionadas las leyes 80/935 y 105/93, que ampliaron las posibilidades de participación privada reglamentando los contratos de concesión” (Departamento Nacional de Planeación, 2001, p. 3). Así, los sectores de transporte (puertos), comunicaciones, agua potable y saneamiento básico, cruciales en los proyectos de inversión pública, “facilitaron estos procesos al establecer reglas y condiciones básicas para proveer infraestructura con participación privada” (Buesaquillo-Salazar & Lady, 2019, p. 58).

Ahora, en lo específico a las Asociaciones Público Privadas (APP), estas las define la Ley 1508 de 2012 como,

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 (art. 1°).

Se infiere de lo anterior que las APP se constituyen en una marco de articulación entre el sector público y el privado, donde estos últimos asumen la prestación de los servicios “bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos, para el abastecimiento de dicho servicio público o de la infraestructura pública, sobre la base de distribución del riesgo y contraprestación al capital privado por la misma” (Angarita-Flórez, 2019, p. 18).

Siguiendo la autora precitada, las APP se presentan a partir de tres modelos diferentes: i) a través del cual se externaliza la producción del servicio a una empresa privada, ii) mediante del

que se externaliza la producción del servicio a una organización no lucrativa y iii) a través del cual se desarrolla una “economía mixta”, con una parte producida por la administración, otra por el sector privado y una tercera por el sector no lucrativo (p. 20). En cuando a los tipos de APP, según lo regula la Ley 1508 de 2012, existen dos modalidades de configuración de dicho instrumento contractual, como lo señalan los artículos 9 al 21. En tal sentido, su discriminación viene dado desde los presupuestos, en primer lugar, de quién es el proponente de la iniciativa del proyecto; y, en segundo lugar, quién aportará los recursos económicos para el desarrollo y ejecución del mismo. En esos artículos se definen dos tipos de iniciativa, una que puede ser pública y la otra, de índole privada. Igualmente, las APP se pueden enmarcar normativamente en dos modalidades, el institucional y el contractual, en Colombia se adoptó el segundo, de modo que, las APP “constituyen una expresión de una operación económica, y no un concepto propiamente jurídico [...] (por tanto, es) la denominación jurídica de un instrumento económico para la vinculación de capital privado a la ejecución de proyectos de interés para el Estado” (Santos-Rodríguez, 2017, p. 676).

De otra parte, en otro documento CONPES No. 3761 (Departamento Nacional de Planeación, 2013), donde se estudian los “los primeros cuatro proyectos (Proyectos Pioneros) de la Cuarta Generación de Concesiones Viales, a ser priorizados bajo el cupo global de Vigencias futuras APP aprobado para el sector Transporte” (p. 4), sirvió como introductorio de la figura de las APP en la organización de los proyectos de infraestructura en el país. Del mismo, cabe resaltar (in extenso), algunas de las justificaciones expuestas,

La inserción de Colombia en los mercados internacionales a través de los acuerdos comerciales suscritos por el país y los que espera concretar, demandas mejorar la competitividad de la economía local y, por esta vía, acelerar el crecimiento económico y aumentar el bienestar de la población [...]

En ese sentido, el PND define, por una parte, el mejoramiento de la capacidad de la infraestructura física como una de las estrategias *para el fortalecimiento de la competitividad nacional, a través de la consolidación de los corredores de comercio exterior que conectan los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos*. Plantea, entre otras estrategias, el esquema de APP como mecanismo para el desarrollo de infraestructura pública, que permita optimizar el uso de los recursos provenientes del sector público y explorando alternativas para canalizar inversión y gestión

privada hacia la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 6) (negritas fuera del texto).

Se infiere del texto, cómo una de las circunstancias para la entrada de los intereses privados en los proyectos de infraestructura pública, consiste en la necesidad urgente de “mejorar la competitividad de la economía local y, por esta vía, acelerar el crecimiento económico”. Este marco económico local, direccionado a los mercados internacionales dispuestos desde los acuerdos comerciales suscritos por el país, genera la estrategia de adoptar el “esquema de APP”, con miras a “canalizar inversión y gestión privada hacia la modernización...”. Lo anterior se vio potenciado, además, por la llegada de Colombia a la OCDE el 28 de abril de 2020, acuerdo mediante el cual la Nación debe, según el informe económico de 2022 mejorar en términos de participación económica internacional y flexibilizar la política comercial en aras de un desarrollo más rápido. Lo anterior se demuestra en los siguientes cuadros.



Fuente: Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2022. Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombia/>

Al anterior dato, se le debe sumar que en cuanto a competitividad, Colombia a 2019 se ubica en el puesto 66 dentro de 137 economías, según el informe The Global Competitiveness Report (FMI) (World Economic Forum, 2019), lo cual seguirá propiciando la privatización de empresas para fomentar el crecimiento económico nacional.

Igualmente, debe señalarse que las APP, responden al modelo o método de financiamiento de proyectos, denominado “Projet Finance”, en que los intereses privados han podido asumir proyectos públicos donde el Estado no dispone de recursos para asumirlos y, por tanto, los otorga en la modalidad de APP (Bravo-Orellana, 2016, p. 6). Ampliando esta idea, el autor señala que este

tipo de protocolo responde a una técnica financiera que se orienta a proyectos de inversión con grandes montos requeridos para llevarse a cabo (p. 25). En este mismo sentido, Ibagón-Ibagón (2017), encuentra que la financiación de proyectos (Projet Finance) “consiste en un complejo proceso de interacción entre subsistemas normativos que lo comprende, que conjugan una multiplicidad de elementos financieros, técnicos y legales y que determinan el contenido del contrato APP” (p. 162). Por ello, la implementación de las APP no sólo responde por una necesidad de desarrollo sino que también compensa por las vastas limitaciones económicas en las que se encuentra Colombia, otorgando un respiro a un Estado, hoy por hoy, saturado de deudas externas y revitalizándose de los estragos económicos que causó la pandemia de Covid-19.

Conclusiones.

Se ha visto que, desde mucho tiempo atrás, la prestación de los servicios públicos estaban a cargo del Estado, como su accionar y finalidad para lo cual disponía de los medios. No obstante, esa labor pública encomendada al Estado se vio plagada de una serie de situaciones anómalas que fueron minando la credibilidad y confianza de los asociados, así como las mismas finanzas y sostenibilidad del modelo asistencial e intervencionista del Estado con lo cual entró en crisis el modelo. La crisis se vio apalancada por dos movimientos de amplias fronteras denominados “neoliberalismo” y “globalización”, donde se concretaron una serie de escenarios que tuvieron incidencias en los campos políticos, sociales, culturales y económicos.

Hecha una revisión de los antecedentes de la Globalización y del proceso de privatización, se observa como estos movimientos, no sólo ideológicos, sino agendas pragmáticas para los gobiernos de turno, en especial de los países en vías de desarrollo, como el caso colombiano, han recibido este tipo de directivas provenientes de los organismos multilaterales, centros de pensamiento unificadores de las políticas económicas a nivel global. La globalización dentro de sus líneas ideológicas buscó minimizar la intervención del Estado en las políticas económicas, con lo que se diseñaron diferentes acciones, siendo una de ellas, la privatización de las empresas públicas que pasaron a manos de capitales privados. Como la privatización se realizó en diferentes entidades estatales, hubo una migración de las funciones que eran monopolio de la Administración Pública, cediendo la responsabilidad y el cumplimiento de la atención de los servicios y asuntos que antes eran de naturaleza pública al sector privado.

Es así como la privatización se ha visto rondando en diferentes escenarios de las actividades públicas, en el caso colombiano, donde no sólo se ha determinado la venta de activos, empresas y

bienes del estado colombiano que han pasado a manos de privados, sino que también, se han abierto los espacios jurídicos con los que se ha regulado, bajo los protocolos y requerimientos de los estándares internacionales, la entrada y participación de los intereses e inversiones de origen privado.

De esta manera, se ha observado cómo en el sistema jurídico colombiano se ha posicionado la figura contractual de las Asociaciones Público-Privadas – APP, que inciden en el proceso contractual estatal, bajo la aprehensión de algunos tipos de contratos públicos, como por ejemplo, la concesión, la obra pública, que con base a los proyectos sometidos a consideración, ya sea que provengan de iniciativa pública o de iniciativa privada, se constituyen proyectos de infraestructura que tienen un amplio espectro de aplicación, tanto, en energía, como en transporte y vías, como en servicios públicos.

Las APP, si bien no son un contrato estatal concreto, sino un modelo económico de financiamiento de proyectos con capital privado, se traduce en una de las formas como los intereses privados han ido incursionando en las tareas públicas, como un nuevo actor dentro del panorama del desarrollo de los proyectos de infraestructura. Con lo anterior, no se determina un tipo de privatización del proceso contractual, se hacen más explícitos los espacios en que el poder privado tiene injerencia en las decisiones de la esfera pública.

Referencias.

Acosta, J. (2012). Aportes de la Tradición Jurídica Anglosajona al derecho de contratos de tendencia global. *IUSTA*, 1(36). Recuperado el 12 de Noviembre de 2021, de <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2012.0036.01>

Álvarez Patiño, L. (2016). Las Asociaciones Público Privadas: una manifestación de innovación y corresponsabilidad en la gestión pública. *Estudios de Derecho*, 73(162), 141-172. doi:10.17533/udea.esde.v73n162a06

Amin, S. (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. En J. Seoane, & E. Taddei, *Resistencias Mundiales (De Seattle a Porto Alegre)* (Primera ed., págs. 15-29). Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Recuperado el 12 de Noviembre de 2021, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100726090520/seoane.pdf>

Angarita Flórez, L. (2019). *Las Asociaciones Público Privadas (APP) como modelo de contratación en Colombia: un análisis crítico de su desarrollo normativo e implementación*. Tesis de maestría. Universidad Santo Tomás. Bogotá: Universidad Santo Tomás. Recuperado el 12 de Noviembre de 2021, de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/22961/2020lauraangarita.pdf?sequence=10&isAllowed=y>

- Ariño Ortiz, G., & López Castro, L. (Mayo de 1994). *Fundación Banco Bilbao Vizcaya*. Recuperado el 05 de Noviembre de 2021, de https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/06/1994_cu_000139_ari_%C2%BFpr.pdf
- Bahamón Jara, M. (2018). *Elementos y presupuestos de la contratación estatal* (Primera ed.). Bogotá, D.C.: Universidad Católica de Colombia. Recuperado el 15 de Noviembre de 2021, de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23523/1/elementos-y-presupuestos-de-la-contratacion-estatal.pdf>
- Blanco Suárez, J. (Julio-Diciembre de 2013). Globalización y reconfiguración de lo público-privado. ¿Hacia una esfera pública global? *Tabula Rasa* (19), 139-166. Recuperado el 02 de Noviembre de 2021, de <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n19/n19a07.pdf>
- Bravo Orellana, S. (Enero de 2016). Conceptos y fundamentos del Project Finance. *Revista Especializada en Finanzas, Serie 6*, 5-36. Recuperado el 12 de Noviembre de 2021, de https://www.researchgate.net/publication/318866720_Conceptos_y_Fundamentos_del_Project_Finance/link/598262edaca272a370f581f5/download
- Buesaquillo Salazar, D., & López Buritacá, L. (2019). Las Asociaciones Público - Privadas en Colombia: Una reflexión sobre el mecanismo en el país entre 2018 y 2019. *Re. Ensayos de Economía*, 29(55), 57-81. Recuperado el 10 de Noviembre de 2021, de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/79363/73938>
- Castellanos Cárdenas, S. (2019). Análisis comparativo entre las alianzas público-privadas en Colombia y los contratos de participación público privada en Argentina. Bogotá: Universidad Santo Tomás. Recuperado el 10 de Noviembre de 2021, de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/42556/2021SantiagoCastellanos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Congreso de Colombia. (20 de Diciembre de 1989). Ley de Telecomunicaciones [Ley 72 de 1989]. DO: 39111. Recuperado el 10 de Noviembre de 2021, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10003>
- Congreso de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [ley 80 de 1993] DO: 41094. Recuperado el 10 de Noviembre de 2021, de [secretariasenado.gov.co: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)
- Congreso de Colombia. (16 de Julio de 2007). [Ley 1150 de 2007]. DO: 46691. Recuperado el 10 de Noviembre de 2021, de [secretariasenado.gov.co: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html)
- Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011) Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47956. Recuperado el 12 de Noviembre de 2021, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

- Congreso de Colombia. (10 de Enero de 2012). [Ley 1508 de 2012]. DO: 48308. Recuperado el 10 de Noviembre de 2021, de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html
- Consejo de Estado, Acción de Nulidad, Acumulados 24715, 25409, 26105, 27834, 28244 y 31447 (03 de Diciembre de 2007). Recuperado el 05 de Noviembre de 2021, de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/17/S3/11001-03-26-000-2003-00014-01\(24715\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/17/S3/11001-03-26-000-2003-00014-01(24715).pdf)
- Coppelli Ortiz, G. (2018). a globalización económica del siglo XXI. Entre la mundialización y la desglobalización. (U. d. Chile, Ed.) *Estudios Internacionales*(191), 57-80. Recuperado el 29 de Octubre de 2021, de <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/download/52048/54596/>
- Corcuera Atienza, J. (Enero-Marzo de 1996). Estado y economía en época de crisis: Las privatizaciones. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*(91), 9-45. Recuperado el 05 de Noviembre de 2021, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27377.pdf>
- Cortez Zambrano, S. (2016). La sociedad civil en el contexto de la globalización. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 4(2), 94-116. Recuperado el 15 de Noviembre de 2021, de <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2009.0002.05>
- Departamento Nacional de Planeación. (3 de Abril de 2001). *dnp.gov.co*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2021, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3107.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (20 de Agosto de 2013). *dnp.gov.co*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2021, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3761.pdf>
- Echeverri Uruburu, Álvaro. (2016). Neoliberalismo y derechos humanos. *IUSTA*, 1(25). Recuperado el 05 de Noviembre de 2021, de <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2006.0024.04>
- Escobar Orrego, L. (2017). *Las alianzas público privadas como una alternativa para el desarrollo sostenible de las regiones*. Medellín: Universidad EAFIT. Recuperado el 19 de Noviembre de 2021, de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12556/Liliana_EscobarOrrego_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Estrada Álvarez, J. (Enero-Marzo de 2006) Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990. Un balance desde la experiencia colombiana. *Revista de Ciencia Política* (1), 147-178.
- Fabris, A. (2016). Universalità e Globalizzazione. *Cuadernos De Filosofía Latinoamericana*, 37(114), 33-48. Recuperado el 19 de Noviembre de 2021, de <https://doi.org/10.15332/s0120-8462.2016.0114.01>

- Galvis Macías, I. (2020). *Derecho económico y regulación económica en Colombia* (Primera ed.). Tunja, Boyacá, Colombia: Universidad Santo Tomás-Seccional Tunja. Recuperado el 10 de Noviembre de 2021, de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/32463>
- García, S. (2010). La Globalización de la Economía. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/58907033.pdf>
- Graña, F. (2005). Globalización, gobernanza y Estado mínimo: pocas luces y muchas sombras. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 4(12), 1-20. Recuperado el 08 de Noviembre de 2021, de <https://www.redalyc.org/pdf/305/30531204.pdf>
- Guzmán Cuenca, L. (2019). Naturaleza jurídica del contrato de concesión de obra por vía de asociaciones público-privadas: fortalezas y deficiencias. *IUSTA*, 2(51), 153-184. Recuperado el 08 de Noviembre de 2021, de <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/5034> --- <https://doi.org/10.15332/25005286.5034>
- Herz, R. (1995). Privatización en Colombia: una historia particular. *Rev. Coyuntura Económica: Investigación Económica*, vol. XXV, No. 4, Fedesarrollo, Bogotá, pp. 121-123. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/1445/2232/Co_Eco_Diciembre_1995_Herz.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Ibagón Ibagón, M. (2017). La financiación de contratos públicos: el modelo innovador de asociaciones público-privadas en Colombia. En A. Montaña Plata, & J. Rincón Córdoba (Edits.), *Contratos Públicos: Problemas, Perspectivas y Prospectivas* (Primera ed., págs. 159-201). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 19 de Noviembre de 2021
- Martín Cabello, A. (2013). Sobre los orígenes del proceso de globalización. *Methodos*, 1(1), 7-20. Recuperado el 25 de Octubre de 2021, de <http://eprints.rclis.org/28483/1/MartinCabello.pdf>
- Mendoza-Manotas, M. (Julio - Diciembre 2017). Apuntes sobre privatización estatal: Acercamientos y reflexiones. *Rev. Vis Iuris*, 4 (8): pp.33-54. Disponible en: <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/1168/938>
- Merchán Ramírez, Á. (2016). Globalización y crisis de la soberanía: sobre la necesidad de reidentificar la función del estado con actor político y económico en el siglo XXI. Tesis de maestría. Universidad Santo Tomás. Bogotá: Universidad Santo Tomás. Recuperado el 12 de Noviembre de 2021, de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1843/Merchaalvaro2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mesino Rivero, L. (Enero-Abril de 2009). La globalización económica y sus implicaciones socio-culturales en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, XV (1), 126-138. Recuperado el 03 de Noviembre de 2021, de <https://www.redalyc.org/pdf/280/28011674009.pdf>
- Morales, F. (2000). Globalización: Conceptos, Características y Contradicciones. *Rev. Educación*, Vol 24, No. 1, pp. 7-12. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/view/1045/1110>

- OCDE. (2022). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2022*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombia/>
- Páez, P., & Jiménez, W. (Julio-Diciembre de 2015). Globalización, privatizaciones y derechos de propiedad en los países en vías de desarrollo y "emergentes". *Rev. Republicana* (19), 97-128. Recuperado el 05 de Noviembre de 2021, de <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/251/223>
- Penagos, G. (2004). Políticas privatizadoras de las empresas públicas en Colombia y en derecho comparado. *Vniversitas* (107), 261-289. Recuperado el 30 de Octubre de 2021, de <https://www.redalyc.org/pdf/825/82510707.pdf>
- Peña Valderrama, D. (2018). Generalidades de la contratación estatal. Tesis de maestría. Universidad santo Tomás. Bogotá: Universidad santo Tomás. Recuperado el 30 de Octubre de 2021, de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/16786/2019elianape%c3%b1a.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pérez Rincón, M. (Julio de 2005). Privatización y globalización en los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Balance para el caso de Palmira, Valle del Cauca, Colombia. *Rev. Ingeniería y Competitividad*, 7(1), 90-113. Recuperado el 30 de Octubre de 2021, de <https://www.redalyc.org/pdf/2913/291323470009.pdf>
- Reina Echeverri, M., Zuluaga Mora, S., & Roza, M. (2006). *Banco de la República*. Recuperado el 03 de Noviembre de 2021, de www.banrep.gov.co: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/guia4_la_globalizacion.pdf
- Reyes, G. (2001). Teoría de la globalización: bases fundamentales. *Nómadas*, 1(3), 1-8. Recuperado el 25 de Octubre de 2021, de <https://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/download/37915/36681>
- Romero, A. (2002). *Globalización y pobreza* (Primera ed.). Pasto, Nariño: Universidad de Nariño. Recuperado el 29 de Octubre de 2021, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25216.pdf>
- Romero, W & Becerra, D. (2018). Crisis del neoliberalismo: Gobernanza y desigualdad. *Revista Temas*, III (12), 99-106. Recuperado el 28 de Diciembre de 2021, de: <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/TEMAS/article/view/2036>
- Santofimio Gamboa, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 29 de Marzo de 2020
- Sanz, A. (1998). Las privatizaciones. Algunos aspectos generales. Recuperado el 20 de Diciembre de 2021, de <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9898220019A>
- Serebrisky, T., Suárez Alemán, A., Margot, D., & Ramírez, M. C. (2015). *Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, cuándo y quién?* (Primera ed.). Washington: BID. Recuperado el 19 de Noviembre de 2021, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Financiamiento-de-la->

infraestructura-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-%C2%BFC%C3%B3mo-cu%C3%A1nto-y-qui%C3%A9n.pdf

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Bogotá, Colombia: Taurus.

Stiglitz, J. (2019). *El malestar en la globalización. Revisitado*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House. Recuperado el 1 de Diciembre de 2021

Tobón, G. (1994). Las privatizaciones en la economía colombiana. . *Rev. Ensayos de Economía*. Universidad Nacional de Colombia, pp. 77-87. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/download/23724/24418/82924>

Uprimny Yepes, R., & Rodríguez Garavito, C. (31 de Diciembre de 2005). *DeJuSticia. Centro de Estudios d Derecho, Justicia y Sociedad*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2021, de [dejusticia.org: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_775.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_775.pdf)

Vergara Aguilera, L. (2016) El papel de las asociaciones público privadas-APP dentro de los contratos de concesión de obra. *Especialización en derecho administrativo*. Universidad Santo Tomás. Bogotá: Universidad Santo Tomás. Recuperado el 12 de Noviembre de 2021, de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2128/Vergaralaura2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vite Pérez, M. (2000). La globalización económica: ¿Una nueva fase de la mercantilización de la vida social? *Frontera norte*, 12(23), 153-164. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722000000100006&lng=es&tlng=es.

Weber, M. (2002 [1922]). *Economía y sociedad –Esbozo de sociología comprensiva*. México. Fondo de Cultura Económica, pp. 1047-1076.

World Economic Forum. (2019). *weforum.org*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2021, de https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf