



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO CONTRACTUAL PÚBLICO Y PRIVADO

LA CLÁUSULA DE TERMINACIÓN ANTICIPADA EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN
DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA —
APP— EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 1882 DE 2018: VIOLACIÓN AL
PRINCIPIO DE INTERÉS PÚBLICO Y BUENA FE

Autor

ANGIE LIZETH GUTIÉRREZ CARDOZO

Director de la investigación

CÉSAR ALBERTO CORREA MARTÍNEZ

Doctor en Derecho

Bogotá, Colombia

Julio 2022

Tabla de Contenido

Introducción	4
1. La nulidad absoluta como consecuencia del objeto o causa ilícitos en el marco de la ejecución contractual con asociaciones público-privadas	7
1.1. La nulidad como concepto de derecho	7
1.2.1. Nulidad absoluta.....	9
1.2. La nulidad absoluta en los contratos estatales de asociaciones público-privadas	11
2. Violación al principio de interés público y de buena fe como consecuencia de la terminación anticipada de un contrato de concesión de infraestructura de transporte de Asociación Público Privada —APP—	16
2.1. Régimen jurídico de la Asociación Público Privada —APP— en Colombia	16
2.2. Violación al principio de interés público y buena fe, como consecuencia de la declaratoria de la nulidad absoluta debido al objeto o causa ilícita.....	19
3. Alternativas para la ejecución y terminación de la obra pública en caso de declararse la nulidad absoluta sobre el contrato inicial con el ente estatal	24
4. Conclusiones	27
Referencias bibliográficas.....	29

Resumen

En el marco del régimen jurídico aplicable de las Asociaciones Público Privadas, se pretende identificar la violación del interés público y buena fe, específicamente, en virtud a la cláusula de terminación anticipada en el contrato de concesión de infraestructura de transporte de Asociación Público Privada —APP—, como consecuencia de la nulidad absoluta y declaratoria de pago de los costos, inversiones y gastos ejecutados por el contratista en el desarrollo del contrato estatal, cuando el concesionario o los integrantes de este hayan dado lugar a la causal por la existencia de una conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa relacionada con la celebración o ejecución del contrato. Lo anterior, en virtud de la prevalencia del derecho de propiedad privada sobre el principio de interés público, como consecuencia del pago del pasivo externo del proyecto con terceros de buena fe —por parte del sistema bancario—. Ello genera los mal llamados “elefantes blancos” por la no consecución final del objeto contractual y los fines del Estado Social Derecho e interés público, al no tener garantía en nuestro ordenamiento para la consecución del contrato estatal.

Palabras clave: Asociación Público y Privada, interés público, buena fe, cláusula de terminación anticipada, nulidad absoluta, conducta dolosa, derecho de propiedad privada, terceros de buena fe.

Abstract

Within the framework of the applicable legal regime of Public-Private Partnerships, it is intended to identify the violation of the public interest and good faith, specifically, by virtue of the early termination clause in the concession contract for transport infrastructure of public-private partnership –APP–, as a result of the absolute nullity and declaration of payment of costs , investments and expenses executed by the contractor in the development of the State contract, when the concessionaire or the members of it, have given rise to the cause, for the existence of a wilful conduct in the commission of a crime or an administrative infraction related to the conclusion or execution of the contract. above, by virtue of the prevalence of the right of private property over the principle of public interest, as a result of the payment of the external liability of the project with third parties in good faith -banking system-. Thereby, this produces the so-called "white elephants" because of the non-final achievement of the contractual object and the purposes of the social state right and public interest , as there is no guarantee in our legal system for the achievement of the state contract.

Key words: Public-Private Partnership, public interest, good faith, early termination clause, absolute nullity, wilful conduct, private property right, third parties in good faith

Introducción

En el marco de los avances legislativos en Colombia a lo largo de los últimos años, donde se ha buscado materializar los derechos constitucionales con el fin de garantizar la libertad de empresa y los principios de interés público en los contratos administrativos para la concesión de infraestructura vial, existen los reglados por el Estatuto General de la Contratación Pública a través de la Ley 80 de 1993, específicamente el principio de pluralidad de oferentes, buena fe y selección objetiva. Es por ello que la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficiente—, como ente rector cuyo objetivo es desarrollar e impulsar las políticas públicas de todos los agentes y partícipes de la Contratación Pública en Colombia, ha buscado la participación de las personas jurídicas, personas naturales y proponentes plurales en los procesos de selección con el fin de garantizar los principios del Estado y de la contratación pública.

Es menester indicar que a través de la Ley 1508 del diez (10) de enero de 2012 se estableció en la legislación colombiana el régimen jurídico aplicable de las Asociaciones Público Privadas¹; instaurando avances novedosos y transformadores en la Contratación Pública y generando consigo retos jurisprudenciales y de aplicación en virtud de los principios que rigen la contratación. Así mismo, reglamenta en materia de responsabilidad jurídica y económica, como consecuencia de la inversión privada en proyectos de interés público, plasmados estos en el contrato administrativo. Lo anterior, toda vez que, a través de la materialización de la libertad de empresa, es decir, de la vinculación de capital privado para la ejecución y consecución en la provisión de bienes públicos y de servicios relacionados, para el diseño y construcción de infraestructura, se busca concretar y garantizar los fines estatales teniendo en cuenta las necesidades poblacionales y sectoriales a nivel nacional, departamental y municipal.

En consecuencia, se instituyeron dos modalidades de intervención del sector privado a partir de la Ley 1508 de 2012 para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, reglado en el artículo 1 de la nuestra Constitución Política de 1991, como son: “[...] la primera de ellas relativa a proyectos de iniciativa pública con recursos públicos, y, la segunda, aquellos que sean estructurados a partir de una iniciativa privada en donde la entidad resulta ser un socio que

¹ “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” Ley 1508. Congreso de la República de Colombia. Bogotá D.C., 15 de enero de 2012.

puede realizar aportes para facilitar la realización de proyectos y el particular es quien hace la inversión a cambio del derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio” (Procuraduría General de la Nación, 2015).

Adicionalmente, esta ley reglamentó los requisitos, procedimientos y demás disposiciones comunes de proyectos de asociación público-privada, definiendo en su artículo 32, modificado por el artículo 20 de la Ley 1882 del quince (15) de enero de 2018, en el cual se señala la obligación de determinar en dicho clausulado del contrato la disposición que reglamente la fórmula matemática con el fin de reglar las prestaciones recíprocas entre las partes a las que haya lugar en caso de posibles eventualidades. Esto para efectos de terminarlos anticipadamente por mutuo acuerdo o en forma unilateral cuando se determine la nulidad absoluta del acuerdo de voluntades; generando consigo la terminación y liquidación del contrato estatal y, como consecuencia de ello, el pago del valor actualizado de los costos, las inversiones y los gastos ejecutados por el contratista, incluyendo los intereses, menos la remuneración y pagos recibidos por el contratista en virtud del cumplimiento del objeto contractual, así el mismo fuese de manera parcial y no total respecto de las especificaciones técnicas contratadas.

En ese sentido, resulta de vital importancia en el presente artículo determinar si en los contratos de concesión de infraestructura vial de asociaciones público-privadas existe violación del principio de interés público y buena fe como consecuencia de la nulidad absoluta y declaratoria de pago de los costos, inversiones y gastos ejecutados por el contratista en los contratos de Asociación Público Privada —APP—, en el marco del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, cuando el concesionario o los integrantes del mismo que hayan dado lugar a la causal de nulidad o la declaratoria de la misma por la existencia de una conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa relacionada con la celebración o ejecución del contrato objeto incurrieran en ella.

Es por ello que se entiende que nos enfrentamos ante la prevalencia al derecho de propiedad privada sobre el principio de interés público a partir de la reglamentación de la Ley 1882 de 2018 y bajo el supuesto de que las consecuencias generadas de la nulidad absoluta son insaneables por ratificación; generando esto repercusiones jurídicas y económicas no solo para los terceros de buena fe —Sistema Financiero—, ya que sería el contratista quien debería responder en el marco del régimen de solidaridad o por el monto de sus aportes, según sea el caso, y no a los entes territoriales, los recursos y erario. Esto se explica dado que, al declararse la nulidad sobre el acuerdo de voluntades y, en consecuencia, el pago de las remuneraciones a las que hay lugar, se

crean los mal llamados “elefantes blancos”; pues no existe en nuestro ordenamiento jurídico otro mecanismo contractual para la terminación y consecución del objeto contratado como consecuencia de dicha declaratoria de terminación anticipada.

De acuerdo con lo señalado, con el presente artículo se busca dar respuesta de fondo al planteamiento del problema jurídico encontrado que se señala a continuación: ¿existe violación al principio de interés público y de buena fe cuando por la existencia de una conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa se declare la terminación anticipada del contrato de APP el marco del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y el posterior pago del valor actualizado de los costos, las inversiones y los gastos?. Lo anterior, en aras de determinar la forma de garantizar el cumplimiento del objeto social una vez se haya declarado la nulidad absoluta sobre el mismo y, así, dar cumplimiento a los principios de economía descritos en el estatuto contractual colombiano.

Además de ello, se busca sustentar a través de una reflexión jurídica académica de la Sentencia C 207 de 2019 que se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, la cual argumentando una tesis contraria a la que se esbozará en los acápites siguientes, y en la cual la Honorable Corte Constitucional declara exequible de forma condicionada al argumentar que los reconocimientos a título de restituciones a las que hubiese lugar estarán dirigidas al pago de pasivo externo a los terceros de buena fe, y el remanente, a favor del contratista, los integrantes o socios del mismo, en los casos que no se hubiese probado que actuó de mala fe y con conocimiento de la comisión del delito.

En ese orden de ideas, a lo largo del mentado artículo se pretende determinar cómo la norma en mención tergiversa los principios de interés público y buena fe al otorgar prevalencia al contenido patrimonial y, con ello, vulnerar el ordenamiento jurídico y los fines del estado reglados en nuestra constitución política de 1991. Esto se da cuando, por causa o con ocasión de una conducta dolosa del contratista, se genere el pago de los costos e inversiones realizadas por el contratista que actuó trasgrediendo el objeto o causa lícita, generando como consecuencia no solo el detrimento del erario, sino que, a su vez, al no tener alternativas para la ejecución del contrato viciado, genera que se pierdan los efectos jurídicos del mismo.

1. La nulidad absoluta como consecuencia del objeto o causa ilícitos en el marco de la ejecución contractual con asociaciones público-privadas

“El Derecho consiste en tres reglas o principios básicos: vivir honestamente, no dañar a los demás y dar a cada uno lo suyo. Es el arte de lo bueno y lo equitativo.” Ulpiano

1.1. La nulidad como concepto de derecho

Sea lo primero distinguir que, dentro de la teoría general del derecho y del negocio jurídico, se encuentran postulados tendientes tanto a diferenciar como a establecer una simbiosis en dos conceptos de derecho que superficialmente, podría decirse, son completamente heterogéneos, pero al profundizar en sus axiologías se logra evidenciar la similitud entre los mismos.

La invalidez y la ineficacia de los actos jurídicos normalmente se confunden entre sí, y hasta se tornan sinónimos de una misma consecuencia; sin embargo, veremos que, como fundamentación axiológica de estas dos ideas de derecho, encontraremos diferencias y un tanto más de similitudes en su aplicación de fondo.

Por un lado, la ineficacia “es la falta de eficacia y actividad” (Diccionario de la Lengua Española, 2001). Visto desde el derecho común a las personas naturales, o derecho privado, la ineficacia es un género donde se adentran subconceptos como el de la inexistencia, la *nulidad*, la inoponibilidad y la rescisión. Entendidos estos como parte de un todo que, a su vez, se entiende como sanción o consecuencia.

La invalidez, por otro lado, se instituye no como una consecuencia ni sanción, sino como una causal de ineficacia jurídica del acto que da paso a la celebración de un negocio jurídico; por lo que, de forma simple, el cumplimiento de los requisitos de validez se puede entender como una mera etapa en la edificación de un negocio jurídico que, de no cumplirse o de cumplirse de forma parcial, traería como consecuencia la ineficacia del negocio. Entonces, todo negocio jurídico declarado inválido sufre un daño en efecto dominó, puesto que de la misma forma será ineficaz; pero el negocio jurídico declarado ineficaz no tiene que ser inválido per se. Los negocios inválidos son ineficaces por tener anomalías en su eficacia; en cambio, hay contratos ineficaces, es decir, que no producen sus efectos normales, y son plenamente válidos, por ejemplo, aquel que tiene un defecto en su publicidad y por ello no es oponible a terceros (Carbonier, 1992).

Ciertamente, al dilucidar de manera escueta los conceptos anteriores, es necesario identificar con el propósito de filtrar con mejor conceptualización la esencia de la nulidad como concepto de derecho. La inexistencia del acto jurídico se predica dentro del derecho desde hace relativamente poco, pues no podemos encontrarla definida ni aplicada en algunos Códigos del siglo XIX como el chileno, el argentino y el colombiano: no la incluyen. El Código de las Obligaciones italiano del siglo XX tampoco la contiene (Hinestrosa, 2003).

La inexistencia del acto jurídico surge a través del ejercicio lógico jurídico al estudiar las obligaciones y contratos en derecho, y no es otra cosa que la materialización de la nada jurídicamente hablando. Es decir que la inexistencia es la nada en el mundo jurídico; al ser inexistente se entiende que jamás se celebró dicho acto. Empero, el acto inexistente supone la apariencia de este, o sea, un negocio jurídico que parece existir, pero en realidad no existe y por ello no produce efectos (Larenz, 1956).

Es de aclarar, para el lector que no posee conocimiento jurídico, que la inexistencia a la que nos referimos no es aquella que se refleja como percepción de los sentidos, sino que se enmarca dentro de lo que supone o no una consecuencia jurídica a nuestra realidad. En otras palabras, para una persona, un contrato, la entrega de dinero, la recepción de un bien, existen en el mundo natural, más los negocios jurídicos que ellos incluyen, tal vez, para la regulación socio-jurídica que nos gobierna no exista y, por ende, no tenga ningún tipo de aplicabilidad, legalidad o consecuencia jurídica relativa al negocio jurídico que se pretendía. Debe insistirse en que esto no significa que no existan consecuencias o efectos jurídicos, sino que, como se dijo en líneas anteriores, al establecerse un acto aparente, este produce efectos jurídicos distintos a los que con el negocio jurídico inexistente se esperan o pretendían.

Dentro del Código Civil Colombiano no se establece de forma directa o taxativa la figura de la inexistencia, no obstante, el sentido de multiplicidad de sus artículos permite concluir la figura de la inexistencia dentro del mismo.

El artículo 1741 del Código Civil establece:

La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas.

Hay así misma nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces. *Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa*, y da derecho a la rescisión del acto o contrato.

De lo anterior podemos evidenciar que el legislador identificó bajo qué supuestos nos encontraríamos frente a una nulidad absoluta o una nulidad relativa; a su vez, podemos identificar una omisión respecto de la mención indistinta de cuando las falencias del negocio jurídico recaigan sobre un acto esencial. Esto siempre que si, por ejemplo, hablamos de ausencia del consentimiento para la celebración del negocio, no podríamos direccionarlo como una nulidad relativa y, por tanto, dicha ausencia de consentimiento se configura dentro de un elemento esencial de la existencia y validez del acto. En otras palabras, es disparatado que la ausencia del consentimiento, siendo este esencial para la creación, validez y existencia del negocio, sea sancionada única y exclusivamente con una nulidad relativa.

Algunos autores señalan que la inexistencia en el caso de ausencia del consentimiento es tan abrupta que no se tendría que acudir a la declaratoria de un administrador de justicia, de no ser porque así lo exigen las reglas de derecho que nos gobiernan (Savatier, 1962) (Planiol, 1930).

La nulidad es entonces una sanción que se impone a aquellos actos o negocios jurídicos que existen y son válidos jurídicamente, pero que encuentran vicios en sus configuraciones. Al establecerse la nulidad como lo dicho, las causales de esta deben ser establecidas de forma taxativa en la Ley; de lo contrario, la gran puerta de interpretación queda a merced de la hermenéutica jurídica que en muchos casos se torna provechosa y maliciosa, por contener un componente meramente subjetivo y concreto para cada caso de acuerdo a sus particularidades y vicisitudes. De acuerdo a lo anterior, en el ordenamiento jurídico colombiano, destinadas a establecer diferentes consecuencias jurídicas, empero, para el caso que nos atañe, se procede a establecer la regulación de la Nulidad Absoluta en el marco de la legislación aplicable al presente artículo.

1.1.1. Nulidad absoluta

La nulidad absoluta (Código Civil. art. 1741) *prima facie* reza sobre los actos cuya causa u objeto son abiertamente ilícitos, cuando el negocio jurídico se celebró con persona que no cuenta con la calidad o capacidad para realizar dicho acto, cuando el acto o negocio jurídico contraría o no cumple con los requisitos que la Ley ha establecido para ello (Código Civil. art. 1503). Para la suscrita, esta clasificación de nulidad sin lugar a duda debe entenderse como una sanción, puesto que se configura como una consecuencia jurídica o del actuar fraudulento involucrado en el negocio o de la negligencia de uno o la totalidad de las partes respecto de su calidad o capacidad jurídica para llevar a cabo el negocio jurídico pretendido.

Básicamente, podemos observar que la nulidad absoluta protege de forma clara y amplia el interés general, el orden público, toda vez que las causales que dan paso a ella se edifican en contextos abstractos y generales; y, en contraste, encontramos que las nulidades relativas se remiten desde un punto de vista particular y concreto, ya que se definen dentro vicios menos graves que conciernen de manera exclusiva a las partes del negocio, de allí que para su declaratoria sea necesaria la petición de parte.

Marcel Planiol ha señalado que es lógico para la actividad jurídica que existan dos clases de nulidades, por cuanto el ordenamiento jurídico debe propender tanto por la protección del interés particular, como del interés general (Planiol, 1930).

Al igual que con la nulidad relativa, la consecuencia respecto de su declaración es la ineficacia del negocio jurídico sobre la cual recae, no obstante, la diferencia en quién puede alegarla o pretenderla; como se dijo, al ser un instrumento protector del interés general, dicha nulidad puede y debe ser declarada por el Juez (Código Civil. art. 1743) y podrá ser alegada por todo aquel que demuestre interés jurídico, igualmente puede pedirse por el Ministerio Público (Código Civil. art. 1743).

Ahora bien, desde las bases de Derecho se nos instruye respecto de la nulidad absoluta como aquella que por regla general no puede sanearse; se edifica sobre vicios graves que afectan el interés general, *contrario sensu*, encontramos en la misma normatividad que la imposibilidad de sentamiento de un vicio que genere nulidad absoluta es más la excepción que la regla (Código Civil. art. 1743).

Indica la norma que siempre y cuando la nulidad no sea generada por la existencia de un objeto o una causa ilícita, la misma puede ser saneada por: i) La ratificación de las partes o ii) La prescripción extraordinaria (Código Civil. art. 1742). Es decir que la nulidad absoluta que se genere por la suscripción del acto por un incapaz absoluto podrá ser saneada, si para la época de su declaratoria la parte ha superado su incapacidad de ejercicio y ratifica el negocio jurídico; o si las partes adecuan el negocio jurídico a los requisitos y formalidades que la Ley exige para el mismo.

Tamayo Lombana ha indicado que Una notable modificación introdujo la ley 50 de 1936 en el régimen de las nulidades. Tradicionalmente se ha considerado que solo las nulidades relativas se pueden ratificar o confirmar. Y ello por una razón muy sencilla: porque siendo contrario al orden público el acto afectado de nulidad absoluta, su ratificación también lo sería. Otro argumento

se expresa diciendo que como "todo interesado" puede invocar la nulidad absoluta en bien del interés general, se trata de un derecho indisponible. Esto impide la ratificación del acto afectado de nulidad absoluta. Por el contrario, el art. 2° de nuestra ley 50 de 1936, al referirse a la nulidad absoluta, dispuso: "...Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria" Así, pues, en virtud de esta reforma de 1936, tanto los actos afectados de nulidad absoluta como los afectados de nulidad relativa son ratificables. (Alberto Tamayo Lombana. 1979).

1.2. La nulidad absoluta en los contratos estatales de asociaciones público-privadas

Hemos visto como para el derecho común, o privado, las nulidades a pesar de su clasificación y diferencias aceptan el saneamiento de ciertos vicios, a fin de mantener dentro de la realidad jurídica la existencia y los efectos del negocio jurídico que esta afectaría. No obstante, cuando hablamos de contratos de asociaciones público-privadas, de un lado tenemos que dicha asociación se gobierna bajo reglas de derecho civil, comercial y público², toda vez que si bien es cierto al ser el contrato con una entidad pública, su vinculación de capital es privado, y por tal motivo, resulta aplicable las reglas contenidas en el estatuto de contratación –ley 80 de 1993-, así como las previstas en el derecho privado –Derecho civil o comercial- o las disposiciones especiales que regulen la materia y derivadas del ejercicio de la autonomía de la voluntad³; en ese sentido, sin importar lo anterior, cuando una de estas asociaciones celebra un contrato estatal, el mismo deberá regirse por las reglas de derecho público vigentes y aplicables, o según sea el caso por el derecho privado.

Ahora bien, es importante mencionar que en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) define los contratos estatales como aquellos actos jurídicos que generan obligaciones, celebrados por entidades públicas, donde se esbozan los tipos contractuales como el de obra pública, concesión, consultoría, prestación de servicios, fiduciarios y aquellos celebrados en virtud al principio de la autonomía de la voluntad.

² Ley 1508 de 2012 artículo 1 "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."

³ Ley 80 del veintiocho (28) de octubre 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, artículo 32.

Es por ello, que resulta imperante la definición de la nulidad absoluta como aquella sanción legal que afecta de manera directa el acto jurídico celebrado cuando se configuren en las causales taxativas plasmadas en el ordenamiento jurídico. (Hernández, 2010)

Motivo por el cual, en términos de nulidad y respecto de su clasificación u operatividad, es poca la regulación que existe dentro del derecho público, por lo que en gran medida habrá que realizar hermenéutica jurídica de analogía con el fin de integrar su aplicación cuando sea necesario. Sin embargo, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, que establece que las disposiciones contenidas en el estatuto contractual deberán ser aplicadas de manera preferente, y que, en caso de no encontrarse reglamentado en el mismo, se acudirá al derecho civil o comercial.

Empero, dentro de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) se establecen dentro de su artículo 44 las causales de nulidad absoluta en los contratos estatales:

Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

- 1o. Se celebren con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;
- 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;
- 3o. Se celebren con abuso o desviación de poder.
- 4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y
- 5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley.

A su vez, el artículo 45 de la norma ibidem establece (contrario a la remisión complementaria que hace del derecho común) que en ninguna circunstancia la nulidad absoluta es saneable por ratificación. Normatividad que es distinta a la definida en el derecho civil y comercial respecto del tratamiento dado para el caso que nos atañe.

De igual forma, establece como nulidad relativa, de forma similar a como lo hace el derecho privado, a todos los demás vicios que aquejen los contratos, los cuales pueden sanearse por ratificación o por paso del tiempo (Ley 80 de 1993. art. 46).

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en consonancia con sus regulaciones sobre nulidades, zanja la posibilidad de exigir como consecuencia de ello una reparación económica, por una parte, o la posibilidad de discutir un daño causado por la declaratoria de nulidad, por otra parte, dentro de su articulado se reglamenta que habrá lugar a ello

de la forma en que allí se establece; únicamente cuando se pruebe que la Administración o Entidad Estatal se ha beneficiado de las prestaciones cumplidas, beneficio que se entiende cuando el pago de dichas prestaciones le hubieren servido para satisfacer intereses generales (Ley 80 de 1993. art. 48).

Es así como se definió que los efectos de la nulidad absoluta no son retroactivos, sino que por regla general rigen hacia el futuro, motivo por el cual se reconocen los costos, inversiones y gastos ejecutados por el contratista, garantizando el principio entonces de no enriquecimiento sin junta causa por parte del Estado derivado de la entrega de bienes o servicios, generando como consecuencia la prevalencia del interés público.

De acuerdo a lo mencionado, es menester resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la nulidad por objeto ilícito reglada en el artículo 1519 del Código de Civil establece que existe en todo lo que contraviene el derecho público y su configuración a través de la suscripción de los tipos contractuales. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, Sentencia rad. 27315 (2013).

Con todo y conforme a la remisión normativa tácita que se avizora dentro del mencionado Estatuto, se debe manifestar que no basta con que se pruebe el beneficio de la Entidad Estatal para poder reclamar el pago de las prestaciones ejecutadas durante la vigencia del contrato declarado nulo, puesto que dicha posibilidad se enmarca dentro de dos supuestos jurídicos a cumplir: uno es i) El elemento objetivo respecto del beneficio real que ha obtenido la Entidad Estatal; y otro, ii) La mala fe o abuso de autoridad que se presente para la celebración del determinado contrato. Lo segundo encuentra asidero en el artículo 1525 del Código Civil, en cuanto a que dicha norma consagra la prohibición de pretender aprovecharse del propio error, dolo o culpa, pues no ha de configurarse un daño a quien, por su propia voluntad, resulta dañado (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*).

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en la Sentencia C-207 de 2019, con el Magistrado Ponente Cristina Pardo Schlesinger:

En efecto, el artículo 1525 Código Civil codifica la prohibición de pretender aprovecharse del propio error, dolo o de la culpa de quien por su desidia, incuria o abandono resulta afectado, principio “*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”. Este principio ha sido considerado por esta Corte como una regla aceptada desde la antigüedad, que sintetiza el principio de la bona fides, y que se traduce en que los tribunales deben negar toda súplica cuya fuente es la incuria, el dolo o mala fe en que se ha incurrido, pues ello es contrario al orden jurídico y al principio que prohíbe abusar de los propios derechos con fundamento en el artículo 95 de la Carta Política.

Es entonces como se debe entender que, dentro de la posibilidad de recurrir la reparación de un daño por parte del afectado por la declaratoria de nulidad de un contrato estatal, este afectado debió ceñir su actuar al principio de buena fe; de lo contrario, perderá toda posibilidad de reconocimiento.

Así mismo debe predicarse de aquellos actos que despliega la Entidad Estatal a través de sus funcionarios encargados de la celebración de contratos públicos y que puedan ser establecidos como actos de abuso de poder o de autoridad; estos funcionarios se encuentran en una posición provechosa, situación que recae expresamente en las causales 2 y 3 de nulidad absolutas abordadas en el Estatuto de Contratación Pública, puesto que las mismas versan sobre actos abiertamente ilícitos.

Para la Corte Suprema de Justicia, la restricción dispuesta en el ordenamiento jurídico privado (Código Civil. art. 1525) tiene total y cabal cumplimiento, pues es armónica tanto con la Constitución, como con los principios generales del Estado Social de Derecho. Sin embargo, ha manifestado de forma clara que, para que ello opere, es necesario establecer de forma clara y sin manto de duda el conocimiento objetivo, o el conocimiento de la realidad del hecho ilícito, de la parte que alega la protección económica (Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente: Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo. Radicación n° 76001-31-03-009-2000-00659-01. 28 de agosto de 2017).

Hasta aquí todo parecería de clara abstracción para el lector, de no ser porque, al parecer, toda regla tiene su excepción. Dentro de los análisis realizados por el máximo órgano judicial de derecho público (el Consejo de Estado) se ha establecido que, a pesar de que existe una remisión normativa tácita al derecho común en lo que tiene que ver con la espacialidad de las nulidades, que también es cierto que al encontrarse en el artículo 48 del Estatuto de Contratación, de forma taxativa, una realidad jurídica aplicable a un caso en concreto de declaratoria de nulidad, esta se convierte en excepción; teniendo una aplicación total en el sentido de que la misma busca proteger principios de administración pública tales como la primacía del interés general sobre el particular (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, trece (13) de junio de dos mil trece (2013). Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637)).

En ese sentido, se establece que las disposiciones contenidas en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 contemplan una situación especial para que, sin importar si se trata de una alegación del

propio error, cuando la nulidad recaiga sobre una causa u objeto ilícito, el administrador de justicia debe evaluar y encontrar probado el beneficio que obtuvo la Entidad Estatal como requisito *sine qua non* de reconocimiento de pago de prestaciones cumplidas y/o ejecutadas. En otras palabras, le corresponde al Juez de conocimiento evaluar si el interés público se ha satisfecho con las prestaciones cumplidas; luego, si por el contrario, dicho interés no se ha satisfecho en alguna medida, no habrá lugar a ningún reconocimiento por tener inmediata aplicación el artículo 1525 del Código Civil (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, trece (13) de junio de dos mil trece (2013). Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637)).

Ahora bien, es menester resaltar que, en el marco del caso de corrupción de Odebrecht, genero el análisis del contrato celebrado de Ruta del Sol Sector II, debido a las consecuencias jurídicas y económicas derivadas de la terminación en virtud a la declaratoria de nulidad decretada por el Tribunal de Arbitramento, debido al reconocimiento de los pagos y costos de las inversiones realizadas en la ejecución del mismo. Es por ello, que el Gobierno Nacional promovió la incorporación de los parágrafos a la Ley 1508 de 2012 a través de la Ley 1882 de 2018 en la cual se buscaba generar estabilidad jurídica a los inversionistas que financien los proyectos y que posteriormente fueran declarado la nulidad absoluta sobre el mismo.

En el marco de la Sentencia C-207 de 2019 en la cual declara la constitucionalidad condicionada con base en el artículo 48 de la Ley 1882 de 2018, en aras de reconocer el pago, costos e inversiones a terceros de buena fe, sin embargo, si los partícipes en la celebración contractual que cometieron la conducta ilícita, o la infracción administrativa se les debe aplicar el artículo 1525 del Código Civil, no se puede reconocer prestaciones ejecutadas del contrato declarado nulo a sabiendas de la ilicitud.

En el marco de lo ya mencionado, se hace necesario aclarar los efectos de la nulidad absoluta teniendo en cuenta que la misma no es saneable por ratificación o por el paso del tiempo, dado la ineficacia del acto, al perder los efectos y retrotraer las actuaciones y aportes a los que haya lugar, en ese sentido, se hace necesario la suscripción de un nuevo contrato para satisfacer la necesidad inconclusa debido a la declaratoria de nulidad del mismo. En el derecho civil, el artículo 1525 del Código establece que no podrá repetirse lo que se haya dado o pagado por un objeto o causa ilícita "a sabiendas", y por su parte, en el régimen de la contratación estatal el artículo 48 de la ley 80 de 1993 establece que la declaración de nulidad no impedirá el reconocimiento y pago de las

prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria, haciendo especial énfasis que en los casos de nulidad por objeto o causa ilícita solo será procedente cuando se pruebe un beneficio para la entidad contratante. (Sentencia C-207 de 2019)

De acuerdo con lo anterior, es menester indicar de qué manera la primacía del interés público debe prevalecer sobre el reconocimiento de los pagos, en cuanto a que los mismos no pueden ser a prorrata de la ejecución parcial: no puede recaer sobre los actos meramente ejecutados, a menos que recaiga sobre un contrato de tracto sucesivo y no como obedece un contrato de infraestructura de transporte, con asociaciones público-privadas, ya que es un tipo contractual de entrega de una obra finalizada en su totalidad.

2. Violación al principio de interés público y de buena fe como consecuencia de la terminación anticipada de un contrato de concesión de infraestructura de transporte de Asociación Público Privada —APP—

“Puesto que no existe tal entidad conocida como el público, ya que el público es meramente una cantidad de individuos, la idea de que el interés público va por encima de los intereses y derechos privados sólo tiene un significado: que los intereses y derechos de algunos individuos tienen prioridad sobre los intereses y derechos de los demás.”

Ayn Rand

2.1. Régimen jurídico de la Asociación Público Privada —APP— en Colombia

Como se ha podido evidenciar, a lo largo de los últimos años la inversión privada ha mostrado que cumple un papel fundamental para llevar a cabo los principios del Estado Social de Derecho, así como el financiamiento de los contratos de obra que atañen las necesidades básicas poblacionales como son la infraestructura de transporte, saneamiento básico y alcantarillado y diferentes tipos de infraestructuras. Es por ello que varios países, no solo latinoamericanos, sino europeos también, formaron una coalición de la cual nace el Project Finance PF y derivan las asociaciones público-privadas, al comprobar que el estado no lograba abarcar las necesidades básicas poblacionales; por lo cual se empezaron a crear reformas e implementaciones en el

ordenamiento colombiano que garantizara la inversión del privado para la ejecución de obras estatales.

De acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina, el objetivo que se buscaba era el de poder combinar adecuadamente las dos fuentes de financiamiento. En este punto, el modelo de Asociación Público Privada (APP) fue entendido por muchos de estos países como una oportunidad para seguir promoviendo el desarrollo de infraestructuras en la región. Además de ello, cita igualmente “que los esquemas de asociación público-privada representan una de las mayores innovaciones en el sector de infraestructura de América Latina en los últimos años, habiendo servido de base la experiencia previa de otros países, como España e Inglaterra, para el desarrollo de este tipo de colaboraciones en la región”.

Cabe señalar que, de acuerdo al estatuto contractual colombiano, es decir la Ley 80 de 1993, se estableció en el artículo 32 la identificación de los contratos estatales como actos jurídicos generadores de obligaciones previstas en la mentada ley que celebran las entidades, así como instrumento de interpretación análoga en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad. Del mismo modo, se determinaron en el numeral 4 los contratos de concesión, de manera tal que distingue entre los contratos de concesión para la prestación de servicios públicos, construcción, explotación u obra, y las actividades realizadas para la prestación o funcionamiento de una obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario, a cambio de tarifas, tasas o explotación dentro de la explotación del bien.

Es por ello que, a través de la constitucionalización del derecho privado a lo largo de los últimos años, se evidenció la interacción del derecho privado y el sector público en Colombia, como medio para la garantía de principios, derechos y fines constitucionales del Estado Social de Derecho, rompiendo *per se* con esquemas del Estatuto de Contratación pública, Ley 80 de 1993, y buscando la materialización del principio de eficiencia administrativa en razón del modelo utilizado por parte de diferentes países europeos, del cual Colombia tomó los antecedentes del funcionamiento de las Asociaciones Público Privadas —APP—⁴.

⁴ “[...] como pionero de la corriente de creación de nuevas fórmulas de financiación y gestión de infraestructuras y servicios públicos encontramos al Reino Unido, en quién se han fijado distintos países para desarrollar esta nueva dimensión en la remodelación del sector público a través de colaboraciones público - privadas. Bajo el término Private Finance Initiative (PFI) - Iniciativa de financiación Privada - se aglutinan las directrices que se han adoptado desde principios de los 90 en este país, buscando la cooperación entre los sectores público y privado para desarrollar infraestructuras públicas y los servicios inherentes a las mismas” Colón de Carvajal Fibla, Borja. “El Efecto Bandwagon Como Principal Enemigo Del Contrato De Colaboración Entre El Sector Público Y El Sector Privado”. Revista Digital CEMCI No. 19 (Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional), abril a junio de

Es así como, a partir de este último, da cabida a la reglamentación de las asociaciones público-privadas como un tipo contractual complejo, toda vez que debe contar con total autonomía administrativa, presupuestal y de experiencia para dar cumplimiento a los fines estatales y a los objetos contractuales por los cuales se desarrollan los planes de desarrollo de las entidades estatales en Colombia.

En ese sentido, en aras de preservar el equilibrio contractual entre el ejecutor privado y el estado legitimado a través de las entidades municipales, departamentales o nacionales, así como la satisfacción del interés general, las reglas de derecho privado que los rige y los principios del estatuto contractual colombiano, los postulados se han de cumplir para el logro de los fines de la Contratación Estatal, que en últimas no son más que aquellos mismos fines del Estado establecidos por la Constitución Política y, como tales, se expusieron en tanto dan cuenta de las asociaciones público-privadas que existen en el ordenamiento jurídico (Orrego, 2013).

En razón a lo anterior y a diferencia del modelo de gestión contractual ya conocido, en este tipo de APP se permite pasar el protagonismo, con las responsabilidades que ello tiene, al sector privado; desde la concepción, construcción y diseño de la idea a desarrollar y, con ello, toda la estructuración del proyecto, abriendo la posibilidad de un sinnúmero de alternativas a proyectos complejos e imaginativos que difícilmente alcanzarían a proyectarse dentro de los periodos de administración pública al interior de las entidades y con las limitaciones fiscales hoy existentes. Es precisamente ahí en donde se manifiesta la novedad al convertirse en una herramienta moderna de gestión pública (Bel, 2009).

Así pues, a partir de los avances legislativos, el Estado colombiano genera retos regulatorios para la correcta ejecución de los contratos de concesión de asociaciones público-privadas. Es por ello que, con la modificación del artículo 32 de la Ley 1508 de 2012 con la Ley 1882 de 2018, se tiene como consecuencia de la declaratoria de nulidad absoluta, entendiendo la misma insaneable, la terminación y liquidación anticipada; no obstante, la ley que reglamenta la naturaleza jurídica

2013, Granada, España. En concordancia con el párrafo transcrito referido a la experiencia en España, resulta relevante señalar que, en Europa, fue el gobierno británico el que implementó la modalidad de APP conocida como PFI “Private Finance Initiative”, la cual tenía como fundamento las contrataciones a largo plazo de servicios públicos con pagos diferidos por disponibilidad y/o uso, y que ha servido de modelo básico o inicial para otros Estados, siendo el desarrollo en América Latina casi paralelo en términos cronológicos. Es así que la primera Ley en Latinoamérica sobre APP data de 1996 para el caso de Chile, posteriormente se destaca Costa Rica en 1998, seguido de Brasil en 2004, Perú en el 2008, Honduras en el año 2010, Uruguay en el año 2011 y México y Colombia en el año 2012. Es importante resaltar que con anterioridad existía experiencia importante en materia de concesiones y que a su vez ha servido de fundamento y antecedente a muchas de las citadas regulaciones

de la misma declaratoria, así como los decretos reglamentarios y las modificaciones legislativas, no traen consigo alternativas para la continuidad de los proyectos de APP, teniendo en cuenta que se crean detrimentos del patrimonio estatal, el erario público y en la mayoría de los casos de los recursos bienales de regalías. Todo como consecuencia de la conducta dolosa en la comisión de un delito del concesionario o de alguno de los integrantes. Esto toda vez que la norma solo establece en este caso el pago de la cláusula penal a los entes territoriales, ya sean nacionales, departamentales o nacionales estipuladas en los acuerdos de voluntades —contratos administrativos— y, en caso de no pactarlos, el cinco por ciento (5%) del valor total del contrato; empero, se debe dar por parte de la Administración el pago de los costos e inversiones del contratista, conforme a las reglas establecidas en el artículo 20 parágrafo 1 de la Ley 1882 de 2018.

Como consecuencia de lo anterior, cabe resaltar que la contratación estatal no hace caso omiso al campo doctrinario del derecho civil en materia contractual⁵. Al contrario, la contratación estatal tiene sus cimientos en el derecho civil y acoge parte de sus conceptos. Es el caso de los requisitos de validez del contrato y las situaciones que generarían su nulidad, pues, igual que ocurre en materia civil, en el campo de la contratación estatal juegan un papel importante en la identificación de posibles vicios.

2.2. Violación al principio de interés público y buena fe, como consecuencia de la declaratoria de la nulidad absoluta debido al objeto o causa ilícita

Es necesario resaltar que, en el marco del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, así como pese al análisis constitucional de la Sentencia C-207 de 2019, se puede inferir que la norma en mención va en contravía de los lineamientos constitucionales de la Carta Política; al declararse la nulidad absoluta del contrato estatal viciado de nulidad absoluta como consecuencia del objeto o causa ilícita, y en el caso preciso de Asociaciones Público Privadas, se debe reconocer el valor actualizado de los costos, inversiones y gastos ejecutados por el contratista, excluyendo de dicho pago la remuneración y pagos recibidos por la ejecución del objeto contractual.

Es por ello que se evidencia, bajo los artículos 1, 4, 34 y 58 de la Constitución Política de Colombia, que el reconocimiento de dichas erogaciones económicas de contenido patrimonial

⁵ Principio de Integración normativa.

contraviene el principio de buena fe y de interés público; prevalece el pago a terceros de buena y mala fe, así como la consecuencia tácita de la no ejecución final del objeto contrato. Lo que produce el no cumplimiento de los fines estatales, de los planes de desarrollo y, además, vulnera los principios de la contratación pública; la obra quedaría inconclusa mientras se adelanta otro proceso de selección, así como la inversión del erario público adicional no destinado para la terminación de la misma, yendo en contravía de los mandatos constitucionales.

Sin embargo, cabe mencionar que la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-207 de 2019, dispuso como *ratio decidendi*:

[...] Para la Corte Constitucional, los principios constitucionales de moral pública, buena fe y prevalencia del interés público, que se desprenden de los artículos 1, 4, 34 y 58 de la Carta Política impiden obtener provecho de las actuaciones ilícitas y de mala fe, y por otro lado, la regla general aplicable a todos los contratistas, tanto en la legislación civil, comercial como administrativa, implica que, en caso de actuar a sabiendas de la ilicitud que genera la nulidad absoluta de un contrato, no se puede ser beneficiario de restituciones.

En ese sentido, la Corte Constitucional consideró que, dadas las características propias de los contratos de APP y de concesión de obras de infraestructura vial, en que la mayor parte del capital en riesgo pertenece a terceros de buena fe y en particular al ahorro captado del público, *las restituciones a que haya lugar en los casos en que se declare la nulidad absoluta de uno de estos contratos se regirán bajo la regla general de la protección de la buena fe, y por lo tanto, deben dirigirse primordialmente a satisfacer el pago de las deudas que el proyecto haya adquirido con terceros de buena fe [...]* (Énfasis mío).

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional, a partir del estudio axiológico de la norma, evidencia que hay una preponderancia de los intereses de los terceros de buena fe, en este caso, quien apalanca financieramente a los contratistas para la ejecución de los contratos, que sería la banca nacional. Esto debido a que los recursos del público son captados, frente a los principios de interés público y buena fe, materializados a través de la Constitución Política. A fin de lo cual la Corte Constitucional, en el mismo fallo, señala que “a contrario sensu, cuando esté demostrado que el contratista, sus miembros o los terceros aparentes (para lo cual la autoridad competente podrá recurrir al levantamiento del velo corporativo) hayan actuado dolosamente, de mala fe o con conocimiento de la ilicitud que dio lugar a la nulidad absoluta del contrato, ellos no podrán ser objeto de reconocimientos a título de restituciones”.

Es así como se denota en innumerables fallos de la Corte Constitucional cómo se ha zanjado la primacía del interés público sobre los derechos de los particulares, configurando la potestad por parte del operador jurídico para que realice la armonización de intereses o, por el contrario, realice la respectiva ponderación, teniendo en cuenta la jerarquía de los mismos y de lo consagrado en la

Constitución Política respectivamente en los fines de nuestro Estado Social de Derecho. Se ha señalado que

el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución (Corte Constitucional, Sentencia C-053/2001 Magistrado ponente: José Obdulio Gaviria Vélez., Bogotá, D.C., enero veinticuatro (24) de dos mil uno (2001). Referencia: expediente D-3099).

En ese sentido y siguiendo la interpretación restrictiva de la norma, en caso de declararse la nulidad absoluta de un contrato de APP por cualquier causa, incluidos el objeto o causa ilícita, o las demás causales establecidas en la Ley 80 de 1993 ya señaladas en el presente acápite, el contratista tendrá derecho a que se le reconozca el valor actualizado de los costos, inversiones y gastos ejecutados para la realización del objeto contractual con independencia de la mala fe con que actuó, toda vez que se busca garantizar la buena fe del sector financiero, realizando un sesgo sin fundamentación jurídica entre la forma de responsabilidad de las personas naturales, jurídicas, consorcios y uniones temporales, solo porque en los mentados proyectos de Asociaciones Publico Privadas se ven inmersa en participación extranjera, y financiación del sector bancario, que en dado caso de no garantizar su restitución, los futuros proyectos no tendrían futuro contractual, al no tener la participación de mismos.

Es así como, en virtud de lo reglamentado en el Parágrafo 2 del artículo 20 de la Ley 1882, se estipuló que:

El concesionario responsable de la conducta que dio lugar a la causal de nulidad o los integrantes del mismo que hayan dado lugar a la causal de nulidad o la declaratoria de la misma por la existencia de una conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa relacionada con la celebración o ejecución del contrato objeto de terminación o declaratoria de nulidad, según corresponda, deberán pagar a la entidad el equivalente a la cláusula penal pecuniaria pactada, o en caso de que no se haya convenido, dicha suma será el cinco por ciento (5%) del valor del contrato”.

Lo anterior como consecuencia de la declaratoria de nulidad. El contrato estatal se termina y liquida anticipadamente al no tener alternativas en nuestro marco normativo de garantizar la consecución final del objeto contractual y los fines del Estado Social de Derecho e interés público. Además de esto, en el marco del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 se genera el pago al contratista de los costos, inversiones y gastos ejecutados, pese a que fueron invertidos para la consecución de

un fin estatal y de interés general; por lo cual no se configuraría el enriquecimiento sin justa causa, toda vez que se generó en el marco de la ejecución contractual pública, como lo ha manifestado el honorable Consejo de Estado mediante Sentencia con Radicado N° 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026), señalando que: “el enriquecimiento sin causa y la acción in rem verso son dos instituciones distintas, cuya diferencia se concreta en la idea de que el enriquecimiento sin causa es un principio general de derecho, que prohíbe incrementar el patrimonio sin razón justificada; mientras que la actio in rem verso es la figura procesal a través de la cual se maneja la pretensión que reclama los efectos de la vulneración de dicho principio general”.

De lo anterior cabe resaltar que, de acuerdo a la norma en comento, es decir, específicamente el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, así como la Sentencia de Constitucionalidad 207 de 2019, se puede concluir que existe una clara violación tanto al principio de interés público, como al principio de buena fe; puesto que, en el marco de la ejecución de un contrato de infraestructura de transporte donde el contratista sea una asociación público-privada, se entiende que la misma tiene el músculo financiero para ejecutar la obra y, en caso de declararse la nulidad del mentado acuerdo de voluntades, debe ser el contratista quien responda por su patrimonio o las personas jurídicas y naturales que lo conforman en aras de salvaguardar los interés y derechos de la banca financiera.

Ahora bien, cabe mencionar que es cierto que la asociación público-privada, sea de iniciativa pública o privada, una vez se ejecute el contrato debe ponderar el operador jurídico sobre el interés particular, el interés público; ya que la ejecución contractual, ya sea obra o servicio, va a ser en aras de dar cumplimiento a una necesidad de la comunidad y el dinero invertido por el tercero está enmarcado dentro de un acuerdo de voluntades de las partes realizado con el ente estatal, para su ejecución y finalización. Es por ello que el contratista se obliga a su ejecución y la forma de inversión del capital. En ese sentido, no puede alegar a la hora de declararse la nulidad el pago de los costos actualizados a la fecha de la liquidación de los costos, inversiones y gastos.

Sin embargo, contrario *sensu* a lo planteado por la Honorable Corte Constitucional, y en prevalencia de los principios del derecho público, y en el marco del contrato ejecutado que adolece de nulidad absoluta, no se configura el enriquecimiento sin justa causa en perjuicio del Estado, toda vez que el contratista ejecutor que comete la conducta ilícita o infracción administrativa, y a sabiendas del acto de corrupción, realiza todos los actos necesarios para lograr la consecución del objeto contractual, donde se ven inmersa la banca financiera al dar la totalidad o parte de los recursos para la ejecución del mismo, los bienes o servicios realizados, sin que se llegase o no a

recibir total o parcialmente la obra, y al tratarse de un contrato estatal, se convierten de uso y goce de la comunidad a impactar, por lo tanto, no se podría configurar el enriquecimiento sin justa causa, ya que se estaría volando el principio de interés público, toda vez que el Gobierno Nacional a través de Ley 1882 de 2018 y la Corte Constitucional con la Sentencia C-207 de 2018, le dan prevalencia al interés privado, a la banca financiera, a los contratistas y funcionarios que cometen actos de corrupción, que con consecuencia de ello, generan que sea cancelado los gastos e inversiones que se realizaron.

Es por ello que, en total violación al Estatuto Contractual y la Constitución Política, el estado que no tiene los recursos necesarios para ejecutar las obras, bienes y servicios que dan cabida en su régimen contractual a las Asociaciones Publico Privadas, y que en consecución del proceso de selección cometen actos de corrupción los funcionarios y futuros proponentes, condenan al Estado, Departamento, o Municipio a restituir dinero que es susceptible de planificación y gasto en proyectos de alta envergadura a la comunidad, y que por lo tanto, no tendría que ser restituidos porque al ser realizado en ejecución de un contrato estatal obedece primordialmente al bienestar del interés general, toda vez que los contratistas con pleno conocimiento o dolo en su actuar, invierten en las obras, entrega de bienes o realizan la prestación de servicios, deben responder como lo realizan las personas naturales, jurídicas, consorcios o uniones temporales, es decir con su patrimonio o las garantías que hayan constituido, sin distinción alguna o favorabilidad y no debe prevalecer la banca financiera al ser un afectado de buena fe, pues cuentan con medios ordinarios para ejecutar la deuda de los acreedores y perseguir su pago.

Es menester resaltar que teniendo en cuenta que el Estatuto Contractual previene el enriquecimiento sin justa causa del Estado, como consecuencia de la entrega de obras, bienes o servicios derivado de la ejecución contractual que adolece de vicios, no se reconoce el pago de los montos invertidos, por lo cual el Consejo de Estado a través de precedente jurisprudencial determino que se debían cumplir determinados actos que estipulo en i) debe comprobarse que existe un origen común en el enriquecimiento del patrimonio y empobrecimiento de otro (orden material), ii) debe haber una valoración jurídica del anterior elemento, iii) debe existir ausencia de la causa jurídica, es decir debe existir el desequilibrio del patrimonio, empero en el marco doctrinal se ha señalado que si se pretende el reconocimiento y pago de prestaciones en un contrato viciado de nulidad absoluta, a sabiendas de la ilicitud, no aplicaría el principio de no enriquecimiento sin causa, toda vez que, existiría un fraude a la ley. (Benavides, 2014, p.295)

Empero, se debe aclarar que el erario público es limitado y de destinación específica en determinados casos, lo que genera que a la luz de la realidad colombiana las entidades estatales departamentales o municipales no puedan ejecutar dichos contratos de asociación público-privada. Esto se debe a que en la estimación de riesgos se estipulan variables previsibles para la entidad que podrían configurarse en el incumplimiento de las obligaciones, especificaciones técnicas, o el objeto contractual, dado que a pesar de que no cuenta con el recurso para la ejecución de la obra y por eso se lleva a cabo con una asociación público-privada, la misma debe pagar al contratista todos los costos, inversiones y gastos actualizados con IPC desde el momento de la ocurrencia del hecho hasta el mes inmediatamente anterior a la liquidación de la misma en caso de una declaratoria de nulidad.

De lo anterior se configura una clara violación al interés público al comprometer el erario destinado para la ejecución de otros proyectos que benefician a la comunidad, para salvaguarda de los intereses de terceros de buena fe, es decir, el sector financiero; dicha garantía debe afectar al patrimonio de los que componen de forma asociativa la asociación público-privada para la ejecución del fin estatal. En conclusión, se pretende dilucidar cómo el ente estatal debe, en vez de pagar las inversiones realizadas por el contratista, realizar nuevamente un proceso licitatorio para que no quede sin ejecución la obra inicial objeto de nulidad para garantizar la finalización de la obra, porque, así como los modelos asociativos de unión temporal y consorcio responden ya sea solidariamente o por el porcentaje pactado, debe ser clara la forma de responder de la asociación con los terceros de buena fe a la hora de la creación de la misma, así como tampoco se configura el enriquecimiento ilícito.

3. Alternativas para la ejecución y terminación de la obra pública en caso de declararse la nulidad absoluta sobre el contrato inicial con el ente estatal

“El estado no existe para los fines de los ciudadanos. Podría decirse que el Estado es el fin y los ciudadanos son sus instrumentos.”

Georg Wihelm Friedrich Hegel

De acuerdo con lo tratado en los numerales anteriores, cabe mencionar que el Ente Estatal, una vez declarado la nulidad absoluta del contrato inicial, y previamente liquidado el mismo, tiene en el marco del Decreto 1082 de 2015 el fundamento de la descripción de la necesidad con el fin de iniciar un nuevo proceso contractual. Esto en aras de dar cumplimiento al objeto, al plan de desarrollo y al interés público, en preponderancia sobre los intereses particulares o de un sector en específico.

En ese sentido, para la terminación del objeto inicial, la primera alternativa es la realización de un nuevo proceso licitatorio; empero, los términos estipulados en la normatividad actual son vehemente laxos, teniendo en cuenta que se agotaron dichos términos para la escogencia del primer contratista y generando consigo contradicción con los principios del estatuto contractual, como es el principio de economía y planeación.

Por tal motivo, una clara solución para garantizar la selección objetiva del nuevo contratista es que se reglamente el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, donde se señale el procedimiento excepcional en los mentados casos para evitar posibles detrimentos, así como posibles obras inconclusas. Esto mediante la determinación de la supresión de los términos señalados en el Decreto 1082 de 2015, la garantía de plazos más expeditos de observación a los proyectos de pliegos de condiciones o que se se realice a través de la selección abreviada de menor cuantía, al ser declarado nulo, así como se establece en los casos de declaratoria desierta de las licitaciones públicas, ya que así finalizaría el objeto contractual.

Es por ello que mediante un proceso de selección se adelantaría el cumplimiento total de la obra pública y se finiquitaría con recursos estatales la terminación y recibo final de la misma, sin que se comprometan recursos de privados para el cumplimiento de los fines plasmados en el acuerdo de voluntades de acuerdo con el cronograma de obra estipulado. Es así como se cumpliría con los fines estatales y constitucionales plasmados en nuestro ordenamiento colombiano.

Adicionalmente, otro método para el cumplimiento y recibo final de obra es la reglamentación a partir de las garantías de cumplimiento consagradas en el acuerdo de voluntades declarado nulo; en aras de hacerlas efectivas a través de la Aseguradora y con el fin de terminar la ejecución del objeto contractual para que, finalmente, una vez entregada la obra, proceda a repetir en contra del contratista en aras de efectuar el pago de los recursos invertidos para la terminación. Esto último es posible dado que, de acuerdo a la Ley 1508 de 2012, la asociación público-privada debe estar

vigente tres (03) años después de la finalización de la obra, en el mentado caso de la declaración de nulidad y posterior liquidación del contrato inicial.

Lo anterior en aras de garantizar los fines del estado, el principio de interés público, así como los principios del Estatuto Contractual —Ley 80 de 1993—, para que a partir de la reglamentación o la materialización de alternativas por parte del legislador, se configure la garantía estatal de brindar la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad, el cumplimiento de las metas trazadas dentro de los planes de ordenamiento y los contratos estatales.

Por último, se pretende dilucidar la manera en la que el legislador, el operador jurídico y las altas cortes realicen una ponderación de los principios, intereses y derechos de la comunidad, frente a los sectores fuertes de la economía como lo es la banca financiera. Esto considerando que las asociaciones público-privadas se materializan en un modelo que rompe esquemas frente a la libertad de empresa en Colombia para que, a partir del musculo financiero de los integrantes del mismo, pueda soportar y garantizar el pago que sobrevenga, ya sea de las cláusula de cumplimiento, de responsabilidad civil contractual y extracontractual contra terceros y el estado.

Como lo delimita Colombia Compra Eficiente como modelo rector de la contratación en Colombia a través de la guía única y de asignación de riesgos, el cumplimiento de los principios de la contratación estatal son el fundamento de las entidades que se rijan al amparo de la Ley 80 de 1993 y, en conclusión, se deben ceñir a que los procesos contractuales cumplan a cabalidad la obra, servicio o suministro, a efectos de ceñirse a los postulados de la Ley y sus decretos reglamentarios.

En consecuencia, se dilucida como en Colombia las Asociaciones Público-Privadas son un factor preponderante en la economía. Del mismo modo se ve como, a partir del patrimonio privado, se garantiza el apalancamiento en el cumplimiento de los fines del estado y las necesidades básicas poblacionales en infraestructura de transporte, saneamiento básico y alcantarillado. No obstante, estas asociaciones constituyen un gran reto para el poder legislativo, toda vez que debe existir una mayor reglamentación frente a los vacíos jurídicos de las leyes, en aras de reglamentar los aspectos básicos una vez sea declarada la nulidad absoluta sobre el mismo.

Lo anterior se argumenta, debido a que el estado, al iniciar un contrato de asociación público-privado, evidencia que la imputación presupuestal a su cargo no es suficiente para el cumplimiento ya sea de los planes de desarrollo municipales, departamentales o nacionales, o para el cubrimiento de las necesidades básicas; y una vez realizada dicha declaratoria de nulidad, el estado a través del

erario público, que en muchas ocasiones es de destinación específica, al pagar las remuneraciones al contratista y demás pagos de acuerdo al artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, genera un empobrecimiento al presupuesto asignado y, con ello, que la obra no terminada o ejecutada parcialmente se convierta en una obra pública inconclusa posteriormente vigiladas por la Contraloría General de la República.

Es por ello, que al encontrarse sobre un contrato que adolezca de vicios, deberán responder con su patrimonio, y además de ello se deberán ejecutar las garantías que se hubiesen pactado dentro del contrato viciado por la nulidad absoluta, con el fin de garantizar el pago de las inversiones realizadas por el sector financiero o por la financiación extranjera para la consecución del objeto contractual, en aras de garantizar el interés público, y el principio de buena fe.

Por tal motivo, a partir de la argumentación y descripción de las Asociaciones Público Privadas a lo largo de este artículo, se fundamentan los vacíos normativos y, adicionalmente, las alternativas jurídicas para el cumplimiento de las obras inconclusas una vez sea declarada la nulidad absoluta sobre el contrato, y para que su ejecución se delimite en el tiempo de varios mandatos constitucionales de los funcionarios elegidos por voto popular. Es así como se hace explícito que se requiere una mayor reglamentación frente a la obligación de las entidades estatales para adelantar nuevos procesos de selección una vez se encuentre en firme y ejecutoriada la sentencia que así lo declare.

4. Conclusiones

“Es urgente derrotar la corrupción, que se roba el futuro, amenaza la democracia, incuba el populismo, corroe la confianza colectiva, exagera la cultura de la ilegalidad y hace tambalear las instituciones.”

Fernando Carrillo Flórez

Una vez llevado a cabo el análisis de la jurisprudencia relacionada con la contratación estatal de Asociaciones Público Privadas, específicamente la Ley 1882 de 2018, y de la Sentencia C-207 de 2019 de la Honorable Corte Constitucional, podemos hacer explícitas las siguientes conclusiones:

1. Se logra evidenciar cómo la nulidad absoluta debidamente declarada es insaneable y, por tal motivo, la terminación y liquidación anticipada determinada en la Ley 1882 de 2018, así como los decretos reglamentarios y las modificaciones legislativas, no traen consigo alternativas para la continuidad de los proyectos de APP, teniendo en cuenta que se crean detrimentos del patrimonio estatal y el erario como consecuencia de la conducta dolosa en la comisión de un delito del concesionario o de alguno de los integrantes, al prevalecer los intereses del sector financiero, y de la inversión extranjera que estos procesos conllevan, y generan que no solo al ser proyectos que no pueden ser financiados en su totalidad por el Gobierno Nacional, Departamental o Municipal que realice los procesos de selección en primera medida, que el Estado deba restituir el dinero de la inversión y costos realizados por el contratista, que con dolo realice la comisión de un delito o de la infracción administrativa que generan vicios en el contrato, y además de ello, no poder terminar las obras, porque carece del recurso para realizarlas, así como debe tenerse en cuenta que la participación de proponentes se ve limitada, al tratarse de un contrato o proceso previamente investigado por los entes de control y catalogados como elefantes blancos del Estado.
2. Adicionalmente, se constata cómo el interés público debe prevalecer sobre el reconocimiento de los pagos de terceros de buena fe, en este caso de la banca financiera. Esto debido a que los mismos no pueden ser a prorrata de la ejecución parcial, es decir, no puede recaer sobre los actos meramente ejecutados, toda vez que el tipo contractual se materializa con la entrega de una obra finalizada en su totalidad. Lo anterior, al realizarse la diferenciación arbitraria del reconocimiento por parte del Estado a los contratistas para el pago del sector financiero e inversionistas, en lugar de que respondan con su patrimonio, y las personas naturales o jurídicas de buena fe que resultasen afectadas con la declaratoria de nulidad del contrato, puedan acceder a la jurisdicción ordinaria para reconocer el pago de los aportes invertidos, con el patrimonio de los integrantes del concesionario.
3. Se evidencia cómo el operador jurídico, en este caso el Juez, debe garantizar la primacía del interés público sobre los derechos de los particulares, configurando así la potestad de realizar la armonización de intereses o, por el contrario, la ponderación, teniendo en cuenta la jerarquía de los principios y derechos y de lo consagrado en la Constitución Política, pues debe determinar que se realicen las acciones pertinentes para perseguir el pago, y no condenar el erario para el pago de los terceros de buena fe, y además de ello, al no configurarse el

enriquecimiento sin justa causa por parte del Estado, al ser obras ejecutadas en el marco de un proceso contractual.

4. De lo anterior se configura una clara violación al interés público al comprometer el erario destinado para la ejecución de otros proyectos que beneficien a la comunidad para salvaguarda de los intereses de terceros de buena fe, es decir, el sector financiero. Mientras que dicha garantía debe afectar al patrimonio de los que componen de forma asociativa la asociación público-privada para la ejecución del fin estatal. En conclusión, se pretende dilucidar la forma en la que el ente estatal, para garantizar la finalización de la obra, debe, en vez de pagar las inversiones realizadas por el contratista, realizar nuevamente un proceso licitatorio para que no quede sin ejecución la obra inicial objeto de nulidad; porque así como los modelos asociativos de unión temporal y consorcio responden, ya sea solidariamente o por el porcentaje pactado, debe ser clara la forma de responder de la asociación con los terceros de buena fe a la hora de la creación de la misma, así como tampoco se configura el enriquecimiento ilícito.
5. De acuerdo con lo tratado en los numerales anteriores, cabe mencionar que el Ente Estatal, en aras de garantizar el cumplimiento del objeto contractual, así como los fines del estado social de derecho, a través de la rama legislativa se deberá garantizar con la expedición de un decreto que reglamente la Ley 1882 de 2018 en los casos específicos en los que se declare la nulidad absoluta de los contratos de asociación público privada, en aras de establecer las garantías necesarias para la terminación de las obras públicas, y el cumplimiento del objeto contractual, sin requerir tramites y/o procedimientos que vulneren el principio de economía y planeación. Lo anterior, con el fin , de establecer un procedimiento para satisfacer el objeto insatisfecho a causa de la declaratoria de nulidad absoluta.

Referencias bibliográficas

Congreso de Colombia (2012a). Ley 1508 de 2012: Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas. Diario Oficial.

Planiol, M. (1930). Tratado práctico de derecho civil francés. París: Juan Buxo.

Savatier, R. (1962). Droit des affaires. París: Sirey.

Tamayo Lombana, Alberto. Manual de Obligaciones – Teoría del acto jurídico y otras fuentes. Ed. Derecho y Ley. Bogotá. 1979. Pág. 240

Hinestrosa, F. (2003). Estudios de derecho civil obligaciones y contratos. Bogotá: Universidad

Externado de Colombia.

Hernández Enríquez, A. E., Atehortúa Ríos, C. A., y Ospina, J. M. (2010). Temas en Contratos Estatales. Primera Edición. Bogotá, Colombia.

Larenz, K. (1956). Base del negocio jurídico y cumplimiento de los contratos. Buenos Aires: Revista de Derecho Privado

Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente: Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo. Radicación n° 76001 -31 -03-009-2000-00659-01. 28 de agosto de 2017

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, trece (13) de junio de dos mil trece (2013). Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, Sentencia rad. 27315 (2013).

Asofiduciarias (2013) Cartilla de Asociaciones público privadas APP's. Asofiduciarias, consultado en enero de 2013. Disponible en <http://www.asofiduciarias.org.co>.

González, J. (2006). La financiación de la colaboración público-privada: El «Project Finance». Presupuesto y Gasto Público, 172 -210.

Bel, G (2009) “La colaboración público privada y la creación de valor público”. Coordinador: Carles Ramió. Serie Gobierno Local 14. Diputación de Barcelona. Diciembre de 2009

Guasch, J.L., Benitez, D., Portabales, I. and Flor, L. (2014). The renegotiation of PPP Contracts: An overview of its recent evolution in Latin America. International Transport Forum

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación. (Diciembre de 2011). Guía de buenas prácticas para la ejecución de proyectos de asociación público privada. Bogotá, D. C.: Autores.

Ariño Ortiz, G. (2010). El contrato de colaboración público privada. En F. de Vivero Arciniegas (comp.), Reforma al régimen de contratación estatal. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Vassallo Magro, J. M. (2015). Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia. Bogotá: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>

González García, J (2010) Colaboración público-privada e infraestructuras de transporte. Entre el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado y la atipicidad de la gestión patrimonial. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2010.

Yescombe, E. R. (2011). Public-Private Partnership: Principles of Policy and Finance. London: Butterworth-Heinemann, Elsevier Ltd. Publications.

Xiong, W. and Zhang, X. (2014). Concession Renegotiation Models for Projects Developed through Public-Private Partnerships. Journal of Construction Engineering and Management

Rosillo, J. y Perdon, J. (2012). Modelo de programación matemática para determinar la estructura financiera óptima en inversiones financiadas mediante Project Finance. XII International Finance Conference, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia

Benavides, J.L. (2014). Contratos Públicos Estudios. 1ª ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

De Carvajal Fibla, B (2010) El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado: una perspectiva jurídica, politológica y emocional. Valencia, España, Bubok Publishing, S.L, 2010.

Arias, L. (2012). Perspectiva legal de la financiación de proyectos "Project Finance" y el manejo del riesgo. Revista Derecho Privado

Abello, A (2013) Introducción a la financiación de proyectos de APP. Memorias del II conversatorio sobre APP y análisis jurídico sobre la aplicación de la ley 1508 de 2012 y el decreto nacional 1467 de 2012. Septiembre de 2013.

Comisión de las Comunidades Europeas. (2004) Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones. Comisión De Las Comunidades Europeas. Bruselas, 30.4.2004, (2004).

González García, J V. (2006) Contrato de colaboración público-privada. Revista de Administración Pública No. 170, Madrid, mayo-agosto 2006

González Serna, C (2014) De los avances legislativos en asociaciones público privadas –APP- : los retos en estructuración de proyectos de iniciativa privada. Junio de 2014.

Orrego, G. (2013). La prevalencia de los principios en la contratación estatal, como primer limite al ejercicio de la declaración administrativa de la caducidad del contrato estatal.

Banco Mundial. (2018). Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report. Recuperado de <http://pubdocs.worldbank.org/en/256451522692645967/PIP3-2018.pdf>

Gomez Lee, Ivan Dario. (2019) El derecho de la contratación pública en Colombia. Análisis y Comentarios a la Ley 1882 de 2018 y al Decreto 1082 de 2015 actualizado por el Decreto 342 de 2019. Legis Editores.

Buesaquillo-Salazar, D. A. & López-Buriticá, L. K. (2019). Las Asociaciones Público - Privadas en Colombia: una reflexión sobre el mecanismo en el país entre 2018 y 2019. Ensayos de Economía. <https://doi.org/10.15446/ede.v29n55.79363>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Asociaciones Público Privadas -APP- en infraestructura en Colombia. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20in fraestructu/Oficial%20Marzo%202019.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Oficial%20Marzo%202019.pdf)

Lozano, G. S. (2017). Las asociaciones público-privadas: una oportunidad de crecimiento y desarrollo económico y social. Revista Divergencia, 23, 13-30.

Escobar, L. (2017). Las alianzas público privadas como una alternativa para el desarrollo sostenible de las regiones (tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.