



Análisis Económico del contrato de Concesión

Estudiante: Carlos Mario Gutiérrez Arrubla.

Profesor asesor: Juan Camilo Herrera.

Universidad de Antioquia.

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

2022

Contenido

1. Título	4
2. Resumen	4
3. Introducción	4
4. Desarrollo temático	5
4.1 Definición y naturaleza jurídica del contrato de concesión.	5
4.2 Historia del contrato de concesión	9
4.3 Ramas del derecho en donde podemos ubicar el contrato de Concesión.	11
4.4 El contrato de concesión visto desde las ópticas de las teorías y modelos económicos.	19
4.4.1 Teoría del costo:	19
4.4.2 Teoría del bienestar:	21
4.5 Modelos económicos:	22
4.5.1 Con respecto a la competencia:	22
4.5.2 Con relación a las escuelas:	23
4.6 Tipos de Mercados que tienen influencia con el contrato de concesión	26
4.6.1 Mercado por importancia económica -bienes y servicios-:	26
4.6.2 Según la competencia en la economía:	26
4.6.3 Según el espacio geográfico:	26
4.7 Principios económicos con los cuales se relaciona el contrato de concesión 26	
4.7.1 El coste de oportunidad.	27
4.7.2 Los costes irre recuperables.	28
4.7.3 La interacción entre decisiones individuales.	28
4.7.4 El análisis marginal.	29
4.7.5 Las personas reaccionan ante los incentivos	30
4.8 Las leyes económicas con las cuales se relaciona el contrato.	30
4.8.1 Definición de ley	30
4.9 Sectores económicos en donde es posible ubicar el contrato de concesión. ..	32
4.9.1 Sector primario	32
4.9.2 Sector secundario	33
4.9.3 Sector Terciario	34
4.9.4 Sector cuaternario	34

4.10 Consagración normativa del contrato de Concesión	35
4.11 Regulación internacional del contrato de concesión.....	40
5. Conclusiones	42
6. Referencias.....	43

1. Título

Análisis Económico del contrato de Concesión

2. Resumen

El contrato de concesión es uno de los tantos contratos estatales que define la ley 80 de 1993 en su artículo 32, ello entonces permite al Estado jurídicamente desenvolverse a la hora de contratar particulares que le sirvan como colaboradores en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado; pero también dicho contrato se puede abordar desde el ámbito económico, pues como se verá el Estado se convierte no solo en el director de la economía sino también en una parte de las relaciones negociales que se llevan en el territorio colombiano, lo cual le da una doble connotación dentro de los medios de producción.

3. Introducción

El Estado colombiano al estar inscrito en una concepción filosófica denominado Estado Social de Derecho, este se ha comprometido a buscar el beneficio y el bienestar de todo su conglomerado, a través de la aplicación de políticas sociales, obras y explotación de los recursos que permitan cerrar las brechas de inequidad que sufra su población más vulnerable, además de darle primacía a la dignidad humana, en donde se ponga el individuo entendido como la persona humana o natural por encima de cualquier otra circunstancia, como también hacer respetar el cumplimiento del pacto social, entendido este como el pacto que surge de la promulgación de la Constitución Política de 1991.

En virtud de ello, surgen los fines esenciales del Estado, los cuales dan la guía o derrotero bajo el cual el Estado debe dirigir su accionar, con el fin de lograr la prosperidad de todos sus ciudadanos, de esta manera entonces la contratación estatal se convierte en una de las formas en que el Estado colombiano logra la comisión de los fines que se ha dispuesto constitucionalmente.

Los contratos estatales entonces son la manera en que el Estado llama, en virtud del principio de solidaridad y de cooperación, a los particulares a contribuir en el cumplimiento de los fines estatales, por ello existe una diversidad de contratos a los cuales puede acudir una entidad estatal para tal cometido, entre los que se encuentra el contrato de concesión, prescrito en la ley 80 de 1993 en su artículo 32 N° 4.

El contrato de concesión entonces es la forma en cómo el Estado le concede a un particular la posibilidad de prestar o realizar la explotación o construcción de

bienes y servicios públicos, pero dicho contrato siempre se ha visto desde el campo normativo, pero al haber realizado la matrícula al curso de profundización en derecho económico IV; análisis económico de los contratos, se logró observar este contrato puramente estatal desde el ámbito económico, en virtud de que se debe satisfacer el interés general, al aborda este contrato, desde esta óptica se logra observar los lineamientos económicos que este contiene, no solo en el campo nacional sino también en el internacional.

Por lo anterior entonces, en este trabajo se abordará el análisis realizado en el mencionado curso, con el cual se pueda afirmar cuales son los componentes normativos y económicos del contrato de concesión, ello con el fin de brindar una nueva visión al momento de abordarse el estudio de esta tipología contractual estatal, con la cual el Estado busca satisfacer necesidades, pero ante la presencia de un mundo globalizado, capitalista y de producción, no puede dejar delado el componente económico; pues este es el que permite la posibilidad de inversión de recursos dependiendo del presupuesto que año a año la nación y las entidades territoriales aprueban y ejecutan.

4. Desarrollo temático

4.1 Definición y naturaleza jurídica del contrato de concesión.

Cuando hablamos del contrato de concesión, ineludiblemente nos estamos refiriendo a un contrato en donde en un extremo negocial está el Estado, representado por sus entidades sea del orden nacional o territorial, por ende se puede decir que el contrato de concesión es uno de los contratos que por excelencia se puede llamar administrativo, pues no se puede olvidar que el estatuto de la contratación estatal, ley 80 de 1993, define que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades, previstos en el derecho privado, así como los que se definen en los numerales del artículo 32 de esta ley, los cuales son los definidos por la doctrina como contratos propios del derecho público, toda vez que no existe regulación igual en el derecho privado (civil comercial), además que a través de este Contrato se busca la consecución de los fines del Estado y este, más que los demás contratos que celebre el Estado, tiene envuelto el cumplimiento y respeto de intereses públicos superiores como lo es la soberanía y la prestación de servicios públicos, dicho esto, podemos decir que el contrato de concesión tiene definición legal, al estar preceptuado en el artículo antes mencionado en el numeral 4, que dice

ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. 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, se definen a continuación:

4o. Contrato de Concesión.

Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden. (Subrayas propias)

Se hace imperioso entonces abordar cada uno de los elementos que componen la definición del contrato de concesión, ello con el fin de lograr adecuar esta definición al análisis económico que se pretende realizar en el presente escrito, como también conocer su naturaleza jurídica, la cual de entrada debemos decir que es un contrato que hace parte del derecho público y que sirve a la administración pública para cumplir los fines esenciales del Estado consagrados en la Constitución Política.

Iniciando entonces el análisis de los elementos, el contrato de concesión es ese instrumento negocial por medio del cual, una entidad estatal otorga a un particular la prestación de un servicio o la explotación de un bien que se considera de uso público, otorgar significa entonces conceder, lo que quiere decir que el Estado de manera libre y voluntaria y bajo el cumplimiento de los postulados constitucionales y legales, decide entregar a una persona, el cual se considera un colaborador de la administración, que tome su papel de manera temporal, esto es le permite al particular cumplir funciones que en primera medida le corresponderían al Estado, pero que por decisión de este último decide buscar quien le colabore a realizarlos. El hecho de que el particular ejerza funciones del Estado no significa que tenga la misma calidad de este; ya que cómo se verá más adelante, la entidad Estatal nunca se deslinda de la prestación del servicio o la explotación construcción de bienes de uso público, pues está en su papel ejercer la vigilancia y el control. De lo

anterior entonces podemos decir que el primer elemento del contrato de concesión es la relación Estado- Particular.

El segundo elemento del contrato de concesión es el hecho de que la prestación, construcción o explotación, gestión o aprovechamiento del servicio público, la obra o el bien de uso público se deberá hacer por cuenta y riesgo del concesionario, que sea por cuenta del contratista es que este deberá aportar los respectivos fondos o recursos con los que se debe ejecutar el contrato, los cuales pueden provenir de recursos propios, financiación, entre otros. Que sea asumido a riesgo del concesionario significa que este deberá asumir los riesgos previsibles que se puedan presentar en la ejecución del contrato suscrito, ello por cuanto, desde el inicio de la relación contractual se sabía que riesgos se podían presentar y ante este conocimiento decidió pugnar por ser escogido el contratista que ejecutaría el contrato de concesión respectivo; los que si no se pueden exigir que asuma el concesionario son aquellos imprevisibles, como un hecho de la naturaleza, terremoto, maremoto, lluvias desbordadas, entre otros, como también la variación desmedida de los precios de los materiales que se utilizaron como base para calcular el valor del contrato. Por lo cual al amparo del principio de reciprocidad de prestaciones debe la entidad acudir a nivelar dichas cargas, lo que significa el equilibrio económico del contrato.¹

Como tercer elemento del contrato de concesión tenemos la vigilancia y control de la entidad concedente, esto en el entendido que estamos ante un contrato que tiene gran relevancia dentro del mundo jurídico de los contratos que el Estado expide y suscribe, ello por lo que anteriormente se ha visto; el particular asume actividades propias del Estado; lo cual exige tener una constante vigilancia sobre la forma en que se está ejecutando el contrato y la posibilidad de solicitar incluso información financiera del contratista, ello con el fin de asegurar el cumplimiento y respeto del interés superior que se quiere lograr con la ejecución del contrato. Por ende, este elemento le permite a la entidad ejercitar las prerrogativas que la Ley 80 de 1993 le otorga; las cuales por cierto son obligatorias incluirlas dentro del texto del contrato según se expresa en el artículo 14 numeral 2 que reza

¹ El principio de reciprocidad de prestaciones que preside la relación contractual, en Francia fue la idea que sirvió de fundamento al Consejo de Estado para estructurar la teoría del equilibrio económico del contrato[...] el Consejo de Estado manifestó que en todo contrato de concesión se pretende consolidar una igualdad entre las ventajas que se concede al concesionario y las obligaciones que le son impuestas, y que se encuentra implícita la honesta equivalencia entre lo que se le concede al concesionario y que se le exige: el respeto del equilibrio económico del contrato es el desarrollo de un principio inmanente de justicia conmutativa que justifica la traslación de los riesgos extraordinarios que se presenten durante la ejecución del contrato a la administración. Escobar, Gil. R (1999). Teoría general de los contratos de la administración pública. Legis editores. Bogotá. Pág. 450, citado por Bohórquez y Camacho. Tomado de <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS17.pdf>

ARTÍCULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

[...] 2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión. [...] (subraya propia)

Lo anterior significa que la entidad pública deberá a través de sus agentes o de los particulares que contrate como interventores del contrato, ejercer la respectiva vigilancia, con el fin de ejecutar el control sobre el concesionario, a través de las cláusulas excepcionales como la terminación, interpretación, modificación unilateral; así como la caducidad, la cual es la cláusula más intensa con la que cuenta la administración pública a la hora de ver un claro incumplimiento, por último, como es el caso del contrato de concesión, el sometimiento a las leyes nacionales, pues como se está hablando de una entrega, llamémoslo de “soberanía”, al ceder una actividad propia del Estado a un particular, se debe acatar las normas propias con el fin de proteger ese interés general. Para cerrar y no menos importante se tiene la cláusula de reversión, esta cláusula significa que cuando el contrato de concesión implique explotación y construcción o explotación de bienes del Estado y termine, estos bienes deben retornar a la posesión del Estado; ello con el fin de que sigan cumpliendo con los fines para los que están destinados.

Como cuarto elemento se tiene que por la ejecución, el contratista recibirá una contraprestación, lo cual implica que el contrato de concesión es un contrato oneroso en los términos del artículo 1497 del Código Civil, lo que lleva un beneficio para ambos extremos del negocio celebrado, esta remuneración según reza el artículo 32 de la ley 80 pueden ser derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden. En situaciones como las concesiones viales se presenta la instalación de peajes, los cuales permiten recuperar la inversión realizada.

Por último, como quinto elemento se tiene que el contrato de concesión es un contrato conmutativo, esto es que hay una equivalencia ante las contraprestaciones que se derivan del contrato, ello en el entendido que hay obligaciones de hacer o dar una cosa, las cuales se conocen desde el inicio de la relación negocial.

4.2 Historia del contrato de concesión

A pesar de que suene como un contrato que surge ante el desarrollo de la autoridad administrativa moderna, este contrato se podría ubicar en la historia en el antiguo Egipto, pues dentro de la conformación y distribución de la tierra que se tenía en dicho lugar, se concedía poder absoluto al Faraón, el cual era el dueño de toda la tierra, al presentarse esta situación, este en algunas situaciones concedía el uso de tierras cercanas al Nilo, con el fin de que fueran cosechados por centros religiosos y como contraprestación se le diera una parte de la cosecha. No se puede hablar propiamente de la concesión en su máxima expresión, pero si es una manera incipiente de ver su existencia.

No fue hasta los Romanos, que se vio propiamente el funcionamiento del contrato de concesión, bajo el siguiente entendido. En Roma antigua existían una categoría de bienes denominados Res publicae in pecunia populi o res fisci, eran bienes de carácter público pero que no tenían su destinación a ser de uso público, formaban parte del patrimonio Estatal, la particularidad de estos bienes es que permitía al Estado Romano obtener beneficios económicos o patrimoniales de dicha situación, pues estos formaban parte de los bienes fiscales, por lo cual podían ser enajenables y disponibles; lo que significaba que podía pasar al dominio de un particular, entre los cuales se podía presentar la concesión, como forma de obtener provecho por parte del Estado Romano, ya sea cobrando la explotación de la tierra o la construcción de obras. Castán Pérez - Gómez (1996)²

Ahora bien, en la época de la Edad Media se vio una gran expresión de esta figura contractual, el cual era un contrato en donde mediaba el homenaje y la fidelidad, este sistema fue denominado el feudalismo, allí un señor feudal, a cambio de apoyo político, económico y militar, les concedía a particulares la concesión de

² En las fuentes encontramos un gran número de bienes destinados a dar un rendimiento económico o un crédito al Estado. El núcleo mayor de éstos estaba formado por los inmuebles tanto del Estado como de las ciudades. Entre los ingresos del fisco aparecen entre otros, el *vectigal* -que se cobraba por la explotación de tierras estatales- el *solarium*, de naturaleza semejante al anterior y que se pedía para la construcción en suelo público, el *portorium*, renta aduanera en puertos y peaje por el uso de algunas carreteras y puentes, los cánones para la concesión de ciertas aguas, el uso de las cloacas, la explotación de las minas públicas o la renta de pescar en lagos o ríos. Castan, Perez-Gomez. S. (1996). A propósito de los bienes de dominio público en el Derecho Romano. Universidad de Córdoba. Tomado de <https://core.ac.uk/download/pdf/60878788.pdf>.

feudos, generalmente tierra y trabajo, con el fin de obtener de este la protección y alimentación necesaria. En ese entonces, quien consolidaba la tierra la cedía para que fuera explotada y con ello se obtuviera una contraprestación tanto para quien concedía como a quien le concedían la tierra o le otorgaban el trabajo.

En España, por el hecho de la colonización que se llevó a cabo en América, también hay rastros de esta figura contractual al haber existido un instrumento denominado capitulaciones y la encomienda, las cuales eran concesiones otorgadas por la corona española para que se cumpliera de buena forma la explotación económica en América, el sostenimiento de sus rutas comerciales y como marco normativo de los puertos marítimos. Además, en la actualidad, en este territorio europeo se da la presencia del real decreto 3/2011 del 14 de noviembre de 2011, por medio del cual se aprueba la Ley de contratos del sector público, en los artículos 5,7 y 8 se vislumbra la presencia del contrato de concesión.

Aterrizando el presente análisis al territorio colombiano, se debe decir que la presencia del contrato de concesión, como se vio, está desde la colonia, pero como República, se evidencia el primer antecedente en la Ley 16 de 1890 por medio del cual se otorgó la construcción y explotación de un camino de hierro servido por vapor entre el puerto de la Buenaventura, en el Departamento del Cauca, y la ciudad de Manizales, en el Departamento de Antioquia pasando por Cali; celebrado entre el Gobierno de Colombia y el Sr James L. Cherry, en el artículo 1 de dicha ley se definió la concesión de la siguiente manera

Art. 1.º El Gobierno de la República de Colombia otorga al Concesionario, quien lo acepta, privilegio exclusivo para construir y explotar un camino de carriles de hierro, servido por vapor, en el trayecto comprendido entre el Puerto de Buenaventura sobre el Océano Pacífico, del Departamento del Cauca, y la ciudad de Manizales, del Departamento de Antioquia. Es entendido que la línea deberá pasar en todo caso por la ciudad de Cali, del Departamento del Cauca. También el derecho de preferencia en igualdad de circunstancias para una línea practicable a la parte del Atrato navegable para buques de alto bordo de los que surcan el Océano Atlántico, ó el Norte del Golfo del Darién, y un derecho igual, en igualdad de circunstancias, para construir el Ferrocarril de Cali á la línea del Ecuador, con una ramificación hasta Popayán del Departamento del Cauca.

En un posterior desarrollo legislativo, también referente a la concesión para la construcción de vías férreas, se tiene la Ley 104 de 1892, en donde se autoriza al Gobierno Nacional a construir las vías férreas que considere convenientes, las

cuales se realizarán por medio de contrato que entre sus características debía tener:

Artículo 2. ° Los contratos que en virtud de esta autorización se celebren podrán llevarse a efecto sin necesidad de la aprobación del Congreso, si reúnen las siguientes condiciones:

A. Se podrá subvencionar la construcción de cada kilómetro hasta la suma de diez mil pesos en oro (\$ 10.000) ó lo correspondiente en moneda colombiana al tiempo de verificarse el pago. [...]

[...]H. Se concederá privilegio hasta por cincuenta años

Luego en el año de 1983, surge el Decreto 222 del 02 de febrero de 1983, en donde se expidieron normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas, allí en el artículo 16 se definió que el contrato de concesión de servicios públicos y el de obra en la modalidad de concesión serían constituidos como contratos administrativos. Dentro de los contratos de concesión se encuentran el contrato de obra pública por el sistema de concesión (artículo 102), el cual tiene identidad de definición con la actual; además se presentaban bajo ese estatuto anterior los contratos de concesión de servicios de comunicaciones (artículo 181 y ss.), los contratos de concesión de prestación de servicios de correspondencia pública y privada (artículo 184 y ss.), contrato de concesión de servicios especiales (artículo 189 y 190), contrato de concesiones para estaciones experimentales (artículos 191 y ss.), contrato de concesión para estaciones de radioaficionados (artículos 194 y 195) y contrato de concesión para la prestación de servicios de radiodifusión (artículos 196 y ss.).

Por último, y el cual es el Estatuto de contratación vigente para la época, se tiene la Ley 80 de 1993, en la cual encontramos en el artículo 32 numeral 4 la presencia del contrato de concesión en el ordenamiento jurídico colombiano.

Como se ve entonces, el contrato de concesión es un contrato que ha estado presente desde tiempo atrás y debido al devenir de las relaciones sociales se fue desarrollando al llegar al punto de lo que hoy conocemos como el contrato de concesión.

4.3 Ramas del derecho en donde podemos ubicar el contrato de Concesión.

Muy por el contrario de lo que se podría pensar, el contrato de concesión tiene connotación económica, ello por cuanto es una forma en la que el Estado incursiona en el mercado y dinamiza de esta manera la economía. No se puede olvidar que uno de los mayores compradores de bienes y servicios en el país es el

Estado, debido a la búsqueda y consecución de sus fines esenciales, lo que lleva a adquirir bienes tangibles e intangibles; es por esto, que el derecho no puede ser ajeno a un análisis económico del contrato, pues en sus diferentes ramas se puede encontrar un tinte de economía, por lo cual se podría realizar el análisis en el derecho económico de la siguiente manera:

- **Derecho constitucional:** No se podría iniciar el análisis económico de un contrato por una rama diferente al derecho constitucional, esto bajo el entendido que en Colombia como en cualquier otro Estado democrático, la Constitución Política se convierte en esa norma que direcciona u orienta el resto del ordenamiento jurídico. En Colombia por disposición expresa se refiere que la Constitución es norma de normas, según se expresa en el artículo 4 y en caso de que una norma sea contraria a la Constitución, primará esta sobre aquella.³

La Constitución Política de 1991 al contener el paradigma de Estado Social de Derecho se desarrolló en pro de este principio filosófico estatal, por ende, uno de los elementos fundamentales de este tipo de Estado es el cumplimiento de los fines esenciales, ello con el fin de poder lograr el cometido de hacer prevalecer el interés general, por esto en el artículo 2 Constitucional, se definieron cuáles eran los fines esenciales de Colombia como Estado y segundo se le endilgó un deber o responsabilidad a la autoridades al mencionar que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.⁴

El contrato de concesión entonces, es una forma en que el Estado busca cubrir el cumplimiento de esos fines, entre ello se puede presentar que entregue a través de este contrato la explotación de los recursos naturales no renovables, los cuales por mención del artículo 332 de la Constitución Política son propiedad del Estado, pero que por medio de la actividad contractual puede entregar su aprovechamiento a un particular, para que

³ De allí surge para lo que la jurisprudencia y la doctrina mencionan como inaplicabilidad de una norma por inconstitucional lo que es lo mismo la excepción de inconstitucionalidad, ello con el fin de preservar las garantías constitucionales.

⁴ Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 2. Tomado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

este lo explote y devuelva a su propietario, en este caso el Estado Colombiano una contraprestación por esta actividad⁵.

No podemos olvidar que estamos en un país en donde por Constitución Política se le dio al Estado un papel preponderante en la economía, ello por cuanto a pesar de estar en un estado neoliberal, lo cual no implica que sea de manera libre o leseferista, las entidades nunca se desprenden de direccionar las políticas económicas, pues por la misma concepción de cumplimiento de los fines esenciales, requiere de unas instituciones activas en el mercado o la economía por lo cual en mención expresa del artículo 334 de la Constitución Política que se transcribe, el Estado colombiano es el director de la economía

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

Lo anterior se hace relevante por cuanto es a través del contrato de concesión que el Estado logra una forma de intervención de manera concreta en la economía, ya que, al ofertar la explotación de recursos, o la construcción de bienes u obras o la prestación de servicios públicos por parte de un particular, está racionalizando la economía y sienta las bases sobre las cuales se deben prestar este tipo de actividades del mercado.

Por último se debe decir que a partir de la Constitución de 1991, se acentuó el fenómeno denominado “la huida del derecho administrativo”⁶, esto por

⁵ Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 360. Tomado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

⁶ El concepto de la huida del Derecho administrativo, entendido como la tendencia de someter la Administración pública, o algunas de sus actividades al régimen del Derecho privado, o el acudir cada vez más a formas privadas (entes instrumentales, como lo serían por ejemplo, las sociedades) buscando con ello supuestamente mayor agilidad, eficacia y eficiencia en la gestión¹³⁹, vuelve a tomar fuerza, particularmente en España en la década de los noventa, con un antecedente en la década de los ochenta, cuando algunos

cuanto en el artículo 365 de dicho estatuto, se dio la posibilidad de prestar los servicios públicos no solo al Estado sino también a los particulares, por lo que se le otorgó a estos servicios la calidad de inherentes a los fines esenciales, además se instituye el mandato al Estado de regular su prestación, ejercer el control y la vigilancia sobre los particulares que presten dicho servicio.

Se ve entonces como la misma Constitución de manera dinámica, trae la forma como el Contrato de Concesión va a entrar a regir en la economía, pues al Estado otorga la prestación de un servicio público o la construcción o explotación de una obra o recursos naturales a un particular, se está convirtiendo en un agente económico que influye en cómo se prestarán estas relaciones y define los lineamientos macroeconómicos que impactarán dichas relaciones contractuales.

- **Derecho administrativo:** Como se ha dicho de manera reiterada en apartados anteriores, el contrato de concesión está contenido en la Ley 80 de 1993, la cual es conocida comúnmente como el Estatuto General de la Contratación, aplicando a todas las entidades públicas con las excepciones que refieren las normas referentes a empresas industriales y comerciales del Estado, Empresas de economía mixta, Empresas sociales del Estado y empresas de servicios públicos domiciliarios. Al ser aplicado a las entidades del orden público, por antonomasia se debe entender que está inmerso el contrato de concesión en el derecho administrativo, ello por cuanto uno de los extremos negociales de dicha tipología contractual es conformado por entidades públicas.

Es así como en el artículo 32 de la Ley antes mencionada, en el numeral 4 se define el contrato de concesión, el cual por excelencia se puede denominar un contrato público o administrativo, ello por cuanto no existe en el ordenamiento jurídico otra figura parecida, al respecto el Consejo de Estado en providencia CTO-CE-1674-2006 C.P. GUSTAVO APONTE SANTOS señala

Una de tales creaciones contractuales propias del derecho público está integrada por el conjunto regulatorio expreso del contrato de concesión, respecto del cual no se encuentra normatividad en los

trataron de señalar cuáles eran las causas y manifestaciones de dicha tendencia, además de hacer públicas sus reacciones frente a la misma. Suarez, Tamayo. D. 2010. HUIDA O VIGENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: EL CASO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Transformaciones-Tendencias del Derecho Administrativo. Universidad de Antioquia. Facultad de derecho y ciencias políticas. Mejores trabajos de grado.

campos civil y comercial, de manera que constituye un contrato típico del derecho administrativo que, por su contenido y fines, envuelve un interés público superior a los demás contratos estatales.

Al ser una de las partes firmantes del contrato una entidad estatal, ello le da la calidad de pertenecer al derecho administrativo, pero no solo eso, la Ley 80 de 1993 les otorga a las entidades públicas, a la hora de celebrar un contrato, unas prerrogativas o potestades que ningún otro sujeto negocial en el ordenamiento jurídico puede tener, ya que existe la interpretación, modificación y terminación unilateral, caducidad, sometimiento a leyes nacionales y reversión; todas estas figuras propias de la contratación estatal y que deben ser incluidas en el contrato de concesión; lo cual hace a la administración pública la parte dominante de la relación contractual-económica.

- **Derecho civil y comercial:** El derecho privado ingresa al campo del contrato de concesión dada la expresión del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, al decir que los contratos que celebren las entidades se regirán por disposiciones comerciales y civiles, a menos que haya regulación particular en aquella ley.

En el tema del contrato de concesión vemos que la Ley 80 de 1993 trae regulación expresa frente a las cláusulas que debe tener en aras de proteger los intereses superiores del Estado; pero a través de este contrato se pueden ejercitar actividades que deban ejecutarse bajo las disposiciones de las normas civiles, como por ejemplo para la construcción de una carretera se requiera adquirir por compraventa un bien inmueble, para este fin se deben seguir los postulados del Código civil en el artículo 1849 en adelante, por ello para que se repute perfecta dicha compraventa se deberá seguir lo prescrito por el artículo 1857 al decir que

ARTICULO 1857. <PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO DE VENTA>. La venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes:

La venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública.

Los frutos y flores pendientes, los árboles cuya madera se vende, los materiales de un edificio que va a derribarse, los materiales que naturalmente adhieren al suelo, como piedras y sustancias minerales de toda clase, no están sujetos a esta excepción. Subrayas propias.

Lo anterior quiere decir, que a pesar de que se esté en un contrato de concesión, se pueden presentar dentro de la ejecución contractual figuras propias del derecho civil o comercial, lo cual hace encuadrar este tipo de contrato estatal como un contrato dinamizador de la economía, pues con la ejecución contractual se intercambian bienes y servicios con el fin de garantizar el cumplimiento contractual.

- **Derecho ambiental y minero:**

En ciertas situaciones, el contrato de concesión acarrea la explotación de recursos naturales o incluso la afectación de los mismo a la hora de construcción de una obra pública, tal caso se presenta cuando se desvía el cauce de un río, se realiza deforestación de una zona boscosa, entre otras actividades que impliquen la afectación del ambiente.

Por lo anterior, cobra gran relevancia las disposiciones que traen a colación la protección del ambiente, y las actividades que ejercen las Corporaciones Autónomas Regionales, como entes reguladores, pues éstas deberán dar las respectivas licencias ambientales, en virtud de lo que expresa el Decreto 1076 de 2015. Con relación a las licencias ambientales la Corte Constitucional en la Sentencia C-328 de 1995 se ha expresado así

La licencia ambiental es el acto administrativo de autorización que otorga a su titular el derecho de realizar una obra o actividad con efectos sobre el ambiente, de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente. La licencia ambiental es esencialmente revocable. La razón de ser de las licencias ambientales es la protección de los derechos individuales y colectivos. Corresponde a las autoridades públicas velar por estos derechos, en particular cuando el riesgo de su vulneración aumenta debido al desarrollo de actividades riesgosas.

Como se ve entonces, a través de las licencias ambientales se da la autorización a un titular a realizar una obra o actividad que tenga efectos sobre el ambiente; para que con ello se puedan ejecutar las respectivas obras, sea para construir una vía, un puerto, aeropuerto, entre otros.

Con relación a la explotación de recurso naturales no renovables, se debe precisar que el contrato de concesión se convierte en la figura jurídica por excelencia a través del cual el Estado le entrega la explotación de este tipo de bienes a un particular; dicho contrato no surge como una manifestación unilateral del Estado, sino que en la mayoría de veces la iniciativa de

explotación proviene del particular, que acude a la entidad estatal en búsqueda de su aprobación para que le otorgue la explotación de los recursos solicitados a cambio de una contraprestación. El contrato de concesión minero tiene unas características que bien define la Corte Constitucional⁷ al decir que

El contrato de concesión para la explotación de recursos naturales no renovables tiene dos aspectos primordiales, (i) el derecho de explotación que nace con la inscripción del acto que otorga el título minero en el registro minero correspondiente, de conformidad con el código de minas, y (ii) la actividad propiamente dicha de exploración o explotación del bien público.

[...] La Corte ha insistido en que este tipo de contrato (i) comprende un conjunto amplio de deberes y derechos del concesionario; (ii) comprende igualmente un conjunto de facultades y obligaciones de la autoridad pública, (iii) tales derechos, facultades y obligaciones deben estar expresamente reguladas por la ley, (iv) la concesión no transfiere el dominio sobre los recursos al concesionario, y (v) las autoridades deben ejercer un permanente vigilancia sobre el concesionario con el fin de que cumpla adecuadamente sus obligaciones, dentro del marco constitucional y legal fijado para la explotación de los recursos naturales no renovables y con respeto de las normas ambientales.

Como se ve entonces, el contrato de concesión bajo la óptica minera y ambiental, se vuelve un instrumento económico de desarrollo de prácticas que influyen en el presupuesto de la nación, al ingresar la contraprestación por el otorgamiento de la explotación, se convierte en la forma en que el particular saca provecho de los recursos propiedad del Estado, logrando así ingresarlos a circular en la economía; como también se busca la protección del medio ambiente con las respectivas licencias.

- **Derecho penal:**

La situación generada por la intervención de una entidad estatal en una actividad contractual, deriva en que todas las entidades encargadas de realizar el control de estas actividades estén atentas al cómo se desarrollan los contratos estatales, dada esta trascendencia, el legislador colombiano en la Ley 599 de 2000, conocida comúnmente como el Código Penal, ha

⁷Corte Constitucional. Sentencia C-983 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

estipulado conductas típicas que se pueden desarrollar en detrimento del interés general que lleva inmerso un contrato estatal, por ende se crearon unos delitos contemplados en el Capítulo IV del título XV denominado “*De la celebración indebida de contratos*” delitos descritos en los artículos 408,409, 410 y 410-A; el primero va dirigido al servidor público que omite las prohibiciones que se tiene para contratar con una persona que está inmersa en una causal de inhabilidad e incompatibilidad, reguladas estas en la Constitución Política y en leyes como la Ley 80 de 1993, la Ley 136 de 1994, la Ley 1474 de 2011, entre otras.

El segundo de estos delitos va encaminado a describir una conducta en la que un servidor público que saque provecho por un interés propio o para un tercero en cualquier contrato u operación en la cual deba intervenir en razón de su cargo o funciones. El tercer delito va encaminado a no permitir que un contrato sea celebrado sin el cumplimiento de los requisitos legales, como en el caso de la concesión, sin la inclusión de cláusulas excepcionales o sin el perfeccionamiento del contrato; como también se liquiden contratos sin estar en causal de hacerlo, es decir, en este delito lo que se trata de proteger es el contrato y su ejecución, que el servidor encargado de hacer la actividad precontractual, contractual y pos contractual lleve a cabalidad el debido proceso contractual y de esta manera se ejecuten contratos que desarrollen el principio de legalidad.

Adicional se tiene el único delito que va encaminado a particulares, esto en el sentido de que quien se ponga de acuerdo para restringir la competencia en un proceso de licitación, subasta pública, selección abreviada o concurso, todas estas modalidades de selección de contratistas, y con dicho acuerdo alteren el procedimiento de estas modalidades, será investigado y en caso de ser vencido en juicio incurrirá en prisión y multa, este delito va ligado al fenómeno económico del contrato, pues los particulares se ponen de acuerdo frente al precio que se va a ofertar o las condiciones en el que el contrato debería desenvolverse económicamente, llevando con ello, dejar por fuera de la sana competencia a otros posibles oferentes.

4.4 El contrato de concesión visto desde las ópticas de las teorías y modelos económicos.

Algunos de los lectores de este texto se preguntarán como un contrato que tiene la connotación de administrativo, pues en él está inmerso el Estado, sea un contrato influenciado por las teorías y los modelos económicos; no se puede olvidar que en ese caso el ente abstracto denominado Estado opera como un agente económico, quiere ello decir que con su actividad no solo se convierte en una parte contractual, sino que se vuelve en un dinamizador de la economía al poner en los particulares las actividades que en primer sentido les correspondería a este, en razón del cumplimiento de sus fines esenciales y de administración de los recursos. Por lo anterior, no es extraño observar como un contrato derivado de la actividad estatal pueda ser analizado desde la óptica económica.

Se iniciará entonces abordando el tema de las teorías económicas aplicables al contrato de concesión, con el fin de dimensionar las implicaciones económicas que este conlleva.

4.4.1 Teoría del costo:

En este orden de ideas, se puede definir el costo como la relación existente entre lo que se busca, lo que se consigue y los medios para lograr este resultado, que en ultimas permita la satisfacción de necesidades o la prestación de bienes y servicios.

Lo anterior quiere decir que en relación a la teoría del costo se debe analizar qué medios son más beneficios para conseguir un resultado u objetivo esperado por medio del cual se realice un proceso productivo; entendido este proceso productivo no solo desde la óptica empresarial al fabricar bienes, sino también en la prestación de servicios, que para el caso del contrato acá analizado, lleva a la satisfacción de necesidades insatisfechas de la población a través del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Bien es sabido que los recursos son limitados sea por existencia, posibilidad de consecución o de forma de distribución, lo que quiere decir, que a la hora de realizar una tarea productiva, se debe analizar el beneficio esperado y el costo que se requiere para llegar a dicho beneficio; por ende, como en el caso del Estado, debe evaluar las mejores opciones por medio de las cuales se pueda lograr los fines estatales, ya que los recursos que posee este ente abstracto por designación de la Constitución y Ley son de carácter públicos, y que su ejecución deben respetar los principios de anualidad y planeación según los planes de desarrollo que defina cada gobernante. Lo anterior le pone una limitante al accionar del

Estado y es allí donde, con el fin de buscar abaratar el costo del desarrollo, busca la colaboración del particular para que ejerza funciones propias suyas, sin significar ello que se desprenda del control y vigilancia de las labores desarrolladas por el particular.

Con base a esta teoría, el Estado Colombiano puede destinar los recursos en las satisfacciones de otras necesidades diferentes a las que entrega en concesión, ya que tiene un mejor costo prestar los bienes y servicios a través de este tipo de contrato; e incluso útil, en el sentido que por este tipo de contratos el Estado recibe una contraprestación que sirve para la ejecución de programas y proyectos definidos en los planes de desarrollo.⁸

A la hora del Estado fijar las condiciones del contrato con el fin de cumplir dichos planes, se fija un presupuesto oficial que servirá de base para que los posibles proponentes hagan sus ofertas económicas, quien salga adjudicatario debe tener la oferta más beneficiosa para la entidad pública⁹. Pero dicho precio, al ser la economía un elemento variable, puede verse afectada por fluctuaciones en los precios, en las condiciones del mercado, por decisiones estatales, entre otras situaciones, que pueden generar el desequilibrio de la ecuación contractual¹⁰.

En esta teoría entonces se debe tener presente el equilibrio económico del contrato, debido a que si existen condiciones de la administración como contratante, como autoridad legal (hecho del príncipe) o circunstancias ajenas a las partes (teoría de la imprevisión), se debe reconocer por parte del Estado este desequilibrio generado. Con relación a este aspecto, el órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo, esto es, el Consejo de Estado, hablando del equilibrio económico o financiero en sentencia de proceso con radicado 13001-23-31-000-1996-01233-01(21990) Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, refiere que

El principio del equilibrio financiero del contrato, medular en el régimen jurídico de la contratación pública, consiste, entonces, en garantizar el mantenimiento de la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso, de manera

⁸Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Consultado en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

⁹Artículo 5 ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Consultada en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html#5

¹⁰Artículo 27 de la ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Consultado en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

que si se rompe por causas sobrevinientes, imprevisibles y no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán las medidas necesarias para su restablecimiento, so pena de incurrir en una responsabilidad contractual tendiente a restituir tal equilibrio. (...) ante la ruptura del equilibrio económico del contrato, el contratista tiene derecho a exigir su restablecimiento, pues no obstante que debe asumir el riesgo normal y propio de cualquier negocio, ello no incluye el deber de soportar un comportamiento del contratante o circunstancias ajenas que lo priven de los ingresos y las ganancias razonables que podría haber obtenido, si la relación contractual se hubiese ejecutado en las condiciones inicialmente convenidas.

Según lo precedente, el equilibrio económico se convierte en un derecho que adquiere el contratista y que está en cabeza del Estado restituir el equilibrio económico del contrato¹¹.

4.4.2 Teoría del bienestar:

En consonancia con todo lo visto hasta el momento, se hace énfasis en lo descrito en el artículo 3 de la ley 80 de 1993 que refiere los fines de la contratación estatal dentro de los cuales se encuentra el cumplimiento de los fines del Estado; bajo la teoría de bienestar se puede enfocar ésta bajo el entendido de que con el contrato estatal de concesión se busca generar estados de bienestar en la comunidad con la satisfacción de necesidades tendientes a mejorar la calidad de vida de las personas, ello logrado con la introducción del Estado como dinamizador de la economía, tanto con su políticas regulatorias como siendo parte de un contrato, como lo es el contrato acá analizado.

La teoría del bienestar se puede analizar también desde otra vertiente, enfocada en el bienestar de las finanzas y en la dinamización de las funciones que le son asignadas por Constitución Política y por Ley a las autoridades colombianas; lo cual contribuye a que la eficiencia de la actividad estatal se vea nutrida, en términos económicos. Entendemos por eficiencia económica *“La eficiencia en producción consiste en producir algún nivel dado de producto al menor costo posible y producir un nivel de producto que corresponda al costo medio mínimo de una firma de largo plazo.”*¹²

¹¹ Artículo 5 de la ley 80 de 1993 numeral 1. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Consultado en

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

¹² Sarmiento, Lotero. R. Castellano. P. 2008. La eficiencia económica: una aproximación teórica. Cuadernos latinoamericanos de administración. vol. IV, núm. 7, julio-diciembre, 2008, pp. 19-28. Universidad El Bosque. Bogotá. Consultado en <https://www.redalyc.org/pdf/4096/409634350003.pdf>

Lo referenciado hasta el momento se enmarca en la posibilidad beneficiosa del Estado, todo por cuanto subsana su falta de capacidad técnica o financiera para satisfacer las necesidades de la población, y atrae la atención de un particular con el fin de que este preste los bienes y servicios con su capital y por este hecho saque provecho y retribuya el Estado por ese beneficio. Lo que significa que el Estado en este aspecto, y como se ha reiterado a través de este escrito, se convierte en un dinamizador de la economía al entregar funciones que le son propias a un particular, con el propósito de que este a su riesgo ejecute el contrato, lo cual lleva a que se den relaciones comerciales, económicas y laborales para el cumplimiento del mismo.

4.5 Modelos económicos:

Hasta el momento hemos visto entonces como el contrato de concesión impregna el mundo económico del país, por ende, es preciso relacionar sobre que modelos económicos se apoya este contrato de concesión, pues de esta manera se logra vislumbrar las implicaciones que un contrato estatal puede tener en el desarrollo de las relaciones económicas que se presentan en un país.

4.5.1 Con respecto a la competencia:

En el fenómeno económico moderno, se encuentra la competencia como un elemento fundamental para la regulación de los precios, pues se ha visto que, ante mayor competencia en el mercado por ganar un sector de la economía, esto tiene impacto en los precios, ya que no hay una variación significativa, si no que se puede decir que se presenta una curva horizontal, generándose lo que los escritores en economía han llamado competencia perfecta. Pero hay momentos en que esta competencia no es así, pues en algunos sectores sucede que la exclusividad de vendedores de un producto logra afectar los precios, o muchas veces la exclusividad del comprador implica que este sea quien imponga las condiciones del mercado.

Con relación a la competencia imperfecta podemos encontrar el monopolio, el cual es producto de regulaciones o protección del Estado, por lo cual es muy difícil encontrar un monopolio dentro del devenir económico de un país. En Colombia hay posibilidad de crear monopolios, fundamentado en el artículo 336 de la Constitución Política de Colombia en donde se imponen unas características del monopolio al rezar que *“Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio*

rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley [...]¹³. Ejemplos claro del monopolio en Colombia podemos encontrar los licores y las armas.

También con relación a la competencia imperfecta podemos encontrar el oligopolio y la competencia monopolística, estas son expresiones económicas en donde en el primer caso existe una escasez de oferentes que venden productos diferenciados u homogéneos, según el segmento en donde estén enfocados; y en el segundo encontramos un pluralidad de oferentes pero que venden productos diferenciados, lo cual implica que no exista una competencia con relación a un producto determinado, lo que lleva a que entre menos o más se produzca de dicho producto, esto implicara una variación en el precio, volviéndolo más caro o más barato.

Por último y no menos importante, ya que acá es donde se ubica el contrato analizado tenemos el monopsonio, el cual implica que hay un solo comprador o demandante de un producto existiendo una pluralidad de oferentes, los cuales se van a interesar en las condiciones que imponga este único comprador para adquirir sus bienes o servicios. Como se ve, este es el caso del Estado, el cual al momento de contratar es el único comprador interesado e impone las condiciones bajo las cuales va a contratar a través de un pliego de condiciones o una invitación para contratar y se convierten estas en las reglas de juego bajo las cuales los oferentes deben construir su propuesta. Por lo anterior el contrato de concesión no es ajeno a estas circunstancias mencionadas, pues al ser un contrato estatal, en el cual se le entregan funciones propias del Estado a un particular o se autoriza el aprovechamiento de un lugar público, solo puede ser el Estado a través de la Nación o los entidades territoriales las que pueden ofertar dichas prestaciones de bienes y servicios y habrá una pluralidad de personas interesadas en concursar para ganar la suscripción de este tipo de contratos.

4.5.2 Con relación a las escuelas:

Por concepción legal, este contrato de concesión está circunscrito a un modelo económico de intervencionismo estatal, toda vez que, a pesar de que el Estado entrega a un particular la prestación de un bien o servicio, este debe vigilar y controlar la ejecución de este contrato por parte del concedente, por lo cual se está ante un modelo de Economía Social De Mercado, en donde el Estado debe

¹³ Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 336. Tomado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

intervenir en la economía para lograr una equivalencia entre la libertad de empresa y el interés general.

Es menester profundizar en este concepto de Economía social de mercado, pues como se ve es el modelo de intervencionismo estatal que le aplica al contrato de concesión. No se puede olvidar que Colombia adoptó un modelo económico en el que se posibilita la consecución de la propiedad privada y la libertad de empresa (artículo 58 Constitución Política) pero a ella se le impone una condición y es que sea con función social, esto implica que cuando el colectivo, para su desarrollo, requiera de la utilización de esa propiedad, el particular deberá ceder a este interés previa indemnización por su pérdida.

Lo anterior implica que el Estado colombiano siempre va a interferir con sus regulaciones el mercado en pro de proteger los fines esenciales del estado y el interés colectivo de la población, en otras palabras la economía social de mercado se puede decir que *“esta se fundamenta en un principio general, una sociedad liberal abierta y democrática, que busca proteger la libertad de la economía y la competencia en funcionamiento, mientras de forma paralela fomenta la prosperidad y la seguridad social de los ciudadanos.”*¹⁴

La Corte Constitucional colombiana como órgano de cierre constitucional, encargada de vigilar el adecuado acoplamiento del ordenamiento jurídico en términos generales, a la Constitución Política, no ha sido ajena a este modelo implantado por la misma carta fundamental, pues en sentencia C-228 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), ha referenciado que

La Carta adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general. Este marco de referencia, a su vez, tiene profundas implicaciones en el modo en que se comprende los derechos y libertades de los agentes de mercado.¹⁵

Lo anterior no implica que exista una autorización para que el Estado intervenga en la economía de cualquier forma, pues si así si fuere se estaría en constante vulneración de derechos personales, por ende, en aras de evitar la arbitrariedad

¹⁴ Pardo, Martínez. Clara Inés. (220). ¿Qué es la economía social de mercado y cómo puede aportar? Revista Portafolio, Recuperado de: <https://www.portafolio.co/tendencias/analisis-que-es-la-economia-social-de-mercado-y-como-puede-aportar-541799>

¹⁵Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

que se pudiese cometer, la Corte Constitucional en la misma sentencia antes referida impone unas reglas para dicha intervención, al mencionar que

No obstante, tampoco resulta acertado concluir que el Estado puede intervenir en la economía de cualquier modo, bajo el argumento de cumplir con las finalidades antes planteadas. En contrario, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que esa intervención será compatible con los preceptos que dispongan la intervención del Estado en el mercado solo resultarán acordes con la Carta Política cuando esta “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad”.¹⁶

Visto entonces lo anterior, queda claro el modelo bajo el cual está circunscrito el contrato de concesión con relación a las escuelas económicas, dada las circunstancias del Estado como agente económico y regulador, se presenta una ambivalencia de condiciones en este; por eso como se vio más arriba, muchas veces a raíz de sus decisiones debe acudir a salvaguardar el interés del particular que está siendo colaborador suyo, para restablecer el equilibrio económico del contrato.

Dada las condiciones del contrato que se está evaluando, este trae una connotación especial presenciada en la ley 80 de 1993, lo cual hace visible una vez más el intervencionismo estatal, toda vez que en su artículo 19 trae una figura denominada “Reversión”, en donde se le impone como obligación a la entidad que contrate a través de un contrato de concesión, la inclusión de una cláusula en donde se estipule que una vez vencido el término otorgado para la explotación o concesión, los bienes y elementos afectados por esto pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por esto se deba indemnizar al particular. Esto implica que la propiedad de las cosas que se explotó o se desarrolló por la concesión no se constituye en cabeza del particular, si no que sigue siendo del Estado, pero este le deja sacar una contraprestación a través de la suscripción del contrato; y una vez vencido el plazo, retorna a quien efectivamente es el propietario de los elementos o bienes, lo cual es un claro ejemplo del intervencionismo estatal en la economía en búsqueda de una función social.

¹⁶Ibíd.

4.6 Tipos de Mercados que tienen influencia con el contrato de concesión¹⁷

4.6.1 Mercado por importancia económica -bienes y servicios-:

El contrato de concesión desde un punto de vista de importancia económica lo ubicamos en el mercado de bienes y servicios, por cuanto a través de este contrato el Estado le confiere un poco de su “soberanía” a un particular, para que cumpla con los fines esenciales del Estado contenidos en el artículo 2 de la Constitución Política.

4.6.2 Según la competencia en la economía:

En este punto podríamos decir que dentro del contrato de concesión, tenemos que el único oferente de este contrato es el Estado, pues a través de un análisis del sector y unos estudios previos determina que ciertas obras son mejor entregarlas en concesión, o que la explotación de ciertos bienes o la prestación de un servicio se puede cumplir de manera efectiva y eficiente entregándolos a un particular a través de este tipo de contrato, entonces se podría decir que en este contrato no hay competencia perfecta sino imperfecta, por cuanto el monopolio del Estado en el cumplimiento de sus fines esenciales hace que imponga condiciones bajo las cuales los particulares se deben acomodar, tal cual se vio más arriba.

4.6.3 Según el espacio geográfico:

Desde este punto de vista, el contrato de concesión se ve que puede operar a nivel internacional, dada la presencia de Tratados Internacionales, como también de libertad de oferta, en donde una empresa extranjera puede ofertar. Es también nacional, por cuanto su desarrollo se realiza en el territorio colombiano, es regional cuando puede involucrar varias regiones para dinamizar su desarrollo un ejemplo de ello puede ser la Concesión otorgada para la construcción de Carreteras nacionales, que impactan varios departamentos, o de carreteras departamentales.

4.7 Principios económicos con los cuales se relaciona el contrato de concesión

¹⁷Con relación al análisis realizado en la clase de profundización en derecho económico 4: Análisis económico de los contratos, con el profesor Juan Camilo Herrera en el semestre único de 2020 de la Universidad de Antioquia.

Los principios son definidos por la Real Academia Española como “Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia”¹⁸, visto de esta forma el principio económico es aquello en lo cual se funda, se apoya la materia económica, la cual es importante tanto en el hogar como en el manejo de un país.

Los principios económicos entonces son ese punto de partida desde donde se debe realizar el análisis de un fenómeno económico, ello con el fin de poder encontrar sus bases y entender de mejor manera la situación que lo rodea; dicho de otra forma, analizar los principios ayuda a ubicar en la realidad la aplicación de ciertas situaciones.

El contrato de concesión no es ajeno al análisis económico a través de los principios, ya que como se ha visto, por ser el Estado un agente económico, le cabe analizar sus actuaciones contractuales a la luz de las relaciones económicas que se tejen a la hora de realizar dicho contrato.¹⁹ Se ve entonces que los principios aplicables a este contrato son:

4.7.1 El coste de oportunidad.

En este aspecto se puede analizar desde el punto de vista de Estado y desde el punto de vista del proponente o concesionario, dependiendo del momento en el que se encuentre el proceso contractual, pues con base en el coste de oportunidad cada una de las posturas tendrá situaciones que analizar.

Por parte del Estado, como ente obligado de la prestación de bienes y servicios que conlleven a la consecución de los fines esenciales del mismo, se ve en la necesidad de analizar el coste de la oportunidad para entregar alguno de estos bienes y servicios a un particular, a través del contrato de concesión, ello con el fin de contribuir a las finanzas públicas y focalizar el presupuesto en otras necesidades propias de la actividad estatal; pues el coste de entregar su “soberanía” es la de tener posibilidad de invertir los recursos en otros ítems que tal vez no se podría, si construyera o explotara lo que entrega en concesión.

Para el proponente o concesionario, se debe entrar a valorar el coste oportunidad en el sentido de si participar en el proceso y ser el adjudicatario del mismo puede generar beneficio al momento de realizar las obras y a explotación, esto es si la

¹⁸Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Recuperado de: <https://dle.rae.es/principio>.

¹⁹ Este análisis se hace con base en las consideraciones realizadas dentro de la asignatura de profundización en derecho económico 4: Análisis económico de los contratos, con el profesor Juan Camilo Herrera, en donde se abordaron textos que permitieron vislumbrar esta situación.

contraprestación que se le dará por realizar el objeto del contrato va en detrimento de otra oportunidad de negocio que pudiere tener o incluso si deja rentabilidad esperada.

4.7.2 Los costes irrecuperables.

Dentro de este principio encontramos que, para tomar una decisión, erróneamente se tienen en cuenta los costos del pasado, los cuales no se pueden recuperar, es decir, por ser irrecuperables es que no sirven para la toma de una decisión, ya que lo que se requiere es analizar que costo y beneficio traerá a futuro la decisión o el producto. Por lo cual, si no se abandona un producto que no se vende por la pérdida del dinero que costó producirlo, se está cometiendo un error porque a futuro traerá pérdidas.

En el caso del contrato de concesión no se ve clara su aplicación, primero porque se está ante un contrato en donde el desarrollo del objeto no depende en cierta medida de la voluntad del concesionario de seguir o no con este, sino que depende de las condiciones que la administración pública impuso a la hora de construir su contrato, lo que implica una obligación de hacer lo que en el contrato se consignó y que en caso de perder en determinadas situaciones específicas, el Estado está en la obligación de componer el equilibrio económico. Y segundo por cuanto la entidad estatal para la construcción de estudios previos que se requieren para la construcción de las etapas precontractual y contractual, debe acudir al pasado para mirar cuánto ha costado una concesión en su misma entidad o en otra que desarrolle el mismo objeto o similar; por lo cual los costes del pasado en este contrato si son fundamentales.

4.7.3 La interacción entre decisiones individuales.

Muchas veces sucede que a la hora de tomar una medida económica se cree que solo basta con la decisión individual que se pudiere tomar con relación al asunto que se somete a análisis, desconociendo que muchas veces decisiones individuales de otras personas pueden influenciar la decisión que se está tomando. Por lo cual esta situación se denomina interacción entre decisiones individuales; en otras palabras, lo que se quiere decir es que muchas veces una decisión que se va a tomar se entrelaza con otra decisión que tomó otra persona.

Para el campo del contrato de concesión, al ser un instrumento contractual bilateral, esto es que contiene obligaciones reciprocas y el cual lo conforman 2 partes, se ve la relación y el entrecruce de decisiones individuales, ya que si por

ejemplo a una de las partes le da por incumplir una de sus obligaciones, fuera de que trae las implicaciones jurídicas del incumplimiento contractual e imposición de multas y cláusulas penales; también se presenta una distorsión en el fenómeno económico, ya que se ve afectado el beneficio económico que se iba a obtener del contrato, lo cual implica situaciones de sobrecostos.

En la actualidad a raíz de la emergencia que se ha provocado por el covid-19, al haber estado gran²⁰ parte del año 2020 en aislamiento, generó unos sobrecostos en los contratos de concesiones viales, no imputables a incumplimientos de los contratistas sino por causas de salud pública, ello en virtud del tiempo que no se estuvo ejecutando la obra, o el poco uso que se le dio a las carreteras en medio del aislamiento, lo cual ocasionó balances negativos para el concesionario. Esta situación se ve reflejada en el siguiente apartado de artículo de prensa, al decir que

[...] En algunos contratos (como las concesiones viales o aeroportuarias), la emergencia ha ocasionado además un menor recaudo de ingresos, ya sea por la imposibilidad de hacer uso de la infraestructura y sus servicios asociados, por la exención en el cobro de peajes o por la suspensión del derecho a cobrar ciertos ingresos, como lo dispuso el Decreto 482 [...]

Se logra apreciar entonces en este caso, las decisiones tomadas por la administración pública afectan las decisiones de ejecución del contrato de la otra parte, lo cual denota el entrelazamiento de decisiones individuales.

4.7.4 El análisis marginal.

En el contrato de concesión el análisis marginal, se centra en el beneficio que produce para el Estado contratar una persona que le realice una de sus funciones, permitiéndole concentrar sus esfuerzos en otros campos. El beneficio radica en que el particular podrá sacar beneficio de la explotación o construcción permitida por el Estado, lo cual implica que no habrá necesidad de alguna erogación por parte del ente público hacia el particular. Lo anterior significa que el beneficio marginal para el Estado es el dinero que deja de gastar en lo que el particular va a realizar, y para el particular el beneficio marginal está en la contraprestación que va a obtener del contrato por el tiempo estipulado.

²⁰Rueda, Prada Diana. 2020. La emergencia sanitaria y los contratos de infraestructura. Revista asuntos legales. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/la-emergencia-sanitaria-y-los-contratos-de-infraestructura-3003604>

4.7.5 Las personas reaccionan ante los incentivos

La decisión de realizar o no algo depende del incentivo que se presente por efectuarlo, es por esto que en un contrato de índole estatal como el que acá se analiza, se debe ver los incentivos desde dos puntos de vista; el primero es desde la entidad estatal, ello implica que el desarrollo de su territorio, el bienestar de su comunidad y la consecución de recursos adicionales se pueden ver beneficiados con la suscripción de un contrato de concesión, ello por cuanto el particular va a desarrollar bajo su propia responsabilidad y riesgo el objeto contractual y se garantizará el cumplimiento de los fines esenciales.

Para el particular o concesionario por su parte, el incentivo será la explotación de un mineral que le derive en ingresos por su venta o en la recuperación del dinero gastado en la construcción de una obra, ya sea por cualquier vía permitida por la ley para recuperar dicho monto, es decir que el incentivo para el particular es que tendrá asegurado el ingreso de recursos a sus cuentas.

4.8 Las leyes económicas con las cuales se relaciona el contrato.

4.8.1 Definición de ley económica

Las leyes económicas se deben entender como aquellas que van encaminadas a explicar fenómenos de la realidad humana con relación a la producción, distribución, intercambio y consumo. Estas leyes entonces tratan de dar explicación de la forma como el hombre se relaciona como agente económico, lo que lleva a que sirvan como base para que los gobiernos adopten políticas públicas que permitan la estabilidad económica de un país, a través de lineamientos que los particulares deberán seguir para ser partícipes de la economía y adquirir la propiedad privada.

Según Mankiw en la economía se encuentran dos tipo de leyes, la ley de la oferta y la demanda; y las leyes promulgadas por los gobiernos.²¹

En el caso del contrato de concesión, tenemos que la oferta es controlada, toda vez que está en cabeza del Estado ofertar, saliendo, a través de una licitación pública a ofrecer la posibilidad de que los particulares por cuenta y riesgo suyo y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de

²¹ Mankiw, N. Gregory. 2012. Principios de economía, Sexta edición. Cengage Learning Editores, pagina 128.

contraprestación que las partes acuerden; preste el servicio que el Estado requiere y que no tiene como hacerlo o el cual surge más eficiente y económico prestarlo de esta manera.

La demanda depende de las necesidades de la comunidad que se quiera impactar o del servicio que se quiera ofrecer o la explotación de dicho bien, de los bienes naturales susceptibles de explotación que se presente en el territorio, de las necesidades de la administración según análisis realizado y plasmado en los Planes de Desarrollo Municipales (P.D.M.) o Plan de Desarrollo Nacional (P.N.D.).

Se debe decir entonces, que la demanda surge de las carencias que existan en la sociedad (obra o servicio) o en la necesidad de recursos derivados de las regalías por explotación de recursos naturales no renovables, lo cual hace que la demanda no sea motivada por el mercado, sino por la necesidad de satisfacer las necesidades de la población.

Este tipo de situaciones hace que se pueda determinar la necesidad del tiempo de concesión, el precio que se va a fijar y la forma como el concesionario va a recobrar su inversión.

Además, como se ha visto, por parte del Estado se presenta una intervención que lleva a un modelo de economía social de mercado, en la cual las regulaciones en esta materia deben ir encaminadas a la protección de intereses colectivos y el beneficio común, por ende, se vuelven una carta de navegación para los contratistas de un contrato de concesión, seguir estas regulaciones, ello con el interés de proteger la libertad de empresa y la propiedad privada del particular, pero con la búsqueda de los fines por los cuales se suscribió el contrato mencionado.

Estas regulaciones entonces, inciden en la forma como los particulares se relacionan entre sí como también con el Estado, lo cual implica en gran medida que estas regulaciones llevan a que en el mercado se regulen precios de productos o servicios, como en el caso de los arrendamientos en Colombia que por virtud de la ley 820 de 2003 el canon del arrendamiento no puede ser superior al 1% del avalúo comercial del inmueble, como también en la regulación del salario mínimo, el cual directamente incide en la oferta y la demanda, ya que dependiendo del dinero que tengan las personas es la posibilidad de consumo de un producto, y como para el caso del contrato de concesión se fija el tiempo máximo por el cual se puede otorgar en concesión un servicio, lo cual va a incidir en la contraprestación que va a obtener el concesionario y el cual deberá tener en cuenta para no obtener pérdidas que el Estado no esté en la obligación de reponer en la ejecución del contrato.

4.9 Sectores económicos en donde es posible ubicar el contrato de concesión.

La economía o mejor la actividad económica tiene una división que se ha realizado según lo que se desarrolle en dicha actividad, ya que la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios se debe entender como una cadena en la cual los eslabones corresponden a los sectores; para el Banco de la República los sectores económicos se entienden así

La actividad económica está dividida en sectores económicos. Cada sector se refiere a una parte de la actividad económica cuyos elementos tienen características comunes, guardan una unidad y se diferencian de otras agrupaciones. Su división se realiza de acuerdo a los procesos de producción que ocurren al interior de cada uno de ellos.²²

Tradicionalmente los sectores económicos se han catalogado en sector primario, secundario y terciario, pero algunos autores, a raíz del desarrollo tecnológico que se ha tenido a través de la historia han adherido otras categorías, en las cuales solo se va a tener en cuenta el sector cuaternario.

4.9.1 Sector primario

Sector que se basa en la explotación directa de recursos naturales sin transformación, esto es que allí encontramos todas las actividades relacionadas con agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca y minería. Sobre esta última actividad algunos manifiestan que pertenece al sector secundario por ser industrial, lo cual no se comparte, ya que el mero hecho de explotar la mina no implica que haya una transformación, cosa diferente es la orfebrería que se da producto de los minerales que se extraen, ahí sí se puede decir existe una transformación, aspecto que no sucede en la minería propiamente dicha.

El contrato de concesión se puede ubicar en este sector primario toda vez que existe el contrato de concesión minera, el cual tiene gran incidencia por cuestión de regalías para el Producto Interno Bruto –PIB- colombiano, esta concesión minera se puede otorgar por 30 años prorrogable a otros 30 años, con el sustento respectivo para su ampliación. Dentro de este contrato se encuentran 3 fases que se denominan exploración, construcción, montaje y explotación²³; lo anterior quiere decir que dentro del contrato de concesión se incluye la exploración de una zona previamente establecida y la fijación de cuánto dinero en regalías le va a

²²Banco de la Republica. Sectores económicos. Recuperado de https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Sectores_econ%C3%B3micos

²³Agencia nacional de Minería. Sin fecha. Título minero. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/titulo_minero.pdf

ingresar al Estado por la explotación; el sector minero representa más del 2% del PIB para Colombia y uno de los minerales que tiene mayor explotación es el carbón, el cual para el 2020 aportó el 54% de la exportación minera del país²⁴, tanta es la trascendencia de este mineral que en el año 2019, el gobierno nacional a través la agencia nacional minera prorrogó por otros 20 años el contrato de concesión suscrito con drummond Colombia, el cual implicará la nación “[...] un pago por una sola vez de US\$10.8 millones y pagos anuales de aproximadamente US\$1M por año de producción. Adicionalmente, se otorgarán 200 becas universitarias (10 al año) para jóvenes de los tres municipios del área de influencia del proyecto (municipios de El Paso, La Jagua de Ibirico y Chiriguáná)”.²⁵

4.9.2 Sector secundario

En este sector se encuentra toda la actividad económica encaminada a la transformación de las materias primas, ello con el fin de darle un valor agregado y de esta manera comercializar dichos bienes, dentro de esta categoría o sector podemos encontrar la industria, la construcción, la artesanía, entre otras.

Este sector lo podemos clasificar en varios subsectores, en primera medida tenemos el básico, dentro del cual están todas esas industrias que transforman los productos, a su vez se tiene el de bienes intermedios, que generalmente son las industrias que realizan productos necesarios para confeccionar otros, como es el caso de las partes de vehículos, barcos, etc. También se tiene los de bienes de consumo, los cuales transforma el producto para satisfacer las necesidades de la población como ocurre con la industria textil. Por último, se tienen las industrias de bienes de capital, las cuales son esas industrias que generan bienes y maquinaria que originan nuevos productos, es así como el caso de la construcción de maquinaria para una empresa textil.

Para el caso del contrato de concesión se tiene que en el sector secundario se pueden ubicar las obras de infraestructura que se desarrollan en el marco de los planes de desarrollo, esto con el fin de lograr los cometidos estatales, para el año 2019 el sector constructivo generó para el PIB colombiano el 10.7 % en ingresos por la construcción de vías, ello denota entonces la importancia de esta tipología contractual para el Estado Colombiano.

²⁴Bnamericas. 2021. Colombia lanza ronda minera 2021 por áreas de cobre. Periódico bnamericas. Recuperado de <https://www.bnamericas.com/es/noticias/colombia-lanza-ronda-minera-2021-por-areas-de-cobre>

²⁵Prórroga del contrato de concesión minera de La Loma. Recuperado de <https://www.drummondltc.com/prorroga-del-contrato-de-concesion-minera-de-la-loma/>

4.9.3 Sector Terciario

En este sector se encuentran de manera expresa las actividades económicas derivadas de las prestaciones de servicios, lo que significa que en este sector no se producen bienes tangibles, por lo cual se considera un sector no productivo. Dentro de este sector se encuentra el comercio, los servicios públicos, el turismo, el entretenimiento, la educación, el transporte y el sector financiero; no siendo esta una enunciación taxativa, ya que se pueden presentar otras actividades.

Como se ha visto, a través del contrato de concesión se puede dar en entrega la prestación de servicios que en primera medida le correspondería al Estado brindarlos, es así como a través de este contrato se pueden prestar servicios públicos, cafetería en establecimientos públicos, transporte masivo, educación, servicios ecoturísticos.

Un ejemplo claro de este tipo de concesión se da cuando el Estado define una zona exclusiva de prestación de servicios públicos domiciliarios, ello con el fin de seleccionar a un solo prestador para que ejerza su actividad en dicha zona; al ir esto en contravía de lo que señala la Ley 142 de 1994 frente a la pluralidad de prestadores en una zona (regla general), el Estado debe iniciar un proceso licitatorio que tendrá como finalidad la suscripción de un contrato de concesión, en el cual el futuro adjudicatario tendrá el derecho de prestar exclusivamente por un tiempo determinado el servicio público domiciliario que haya definido el Estado. Lo anterior significa que la prestación de este servicio, una vez se suscriba el contrato, estará a cargo del contratista para que busque la contraprestación definida, que en este caso serán las tarifas de los servicios que presta.

4.9.4 Sector cuaternario

Este sector de la economía se ha derivado del constante desarrollo tecnológico y científico que ha tenido el ser humano a través de su historia, pues en este sector lo que se busca es la creación de conocimiento y tecnología que permita mejorar las condiciones de vida de las personas, de las empresas en sus procesos productivos, entre otras situaciones.

Este sector de la economía tiene unas características distintivas, pues como se ve al estar encaminada a la producción de conocimiento, las personas que realizan dicha labor deben ser calificadas, es así que encontramos estas características:

- Es transversal a otros sectores, pues lo que busca mejorar son las condiciones actuales de una actividad, ejemplo las telecomunicaciones que llevan a la venta de celulares con elementos de innovación.
- Requiere de mano de obra calificada, pues son personas que han tenido acceso a educación superior.

- Suele estar en los países desarrollados.
- El desarrollo tiene su base en el conocimiento científico, lo que implica un proceso investigativo amplio.
- No hay un trabajo mecanizado sino más bien intelectual.²⁶

Dada entonces las condiciones antes expuestas, en Colombia las universidades tienen gran parte del desarrollo tecnológico y científico, como también algunas industrias como la militar y la farmacéutica; pero no solo allí se puede ubicar este sector en la economía colombiana, pues no podemos olvidar lo mencionado por el artículo 101 de la Constitución Política que menciona que *También son parte de Colombia, [...], el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales* ²⁷.

La forma entonces en la que el Estado entrega o posibilita que un particular se pueda beneficiar del espectro electromagnético es a través de un contrato de concesión, ello previo proceso contractual en donde se garantice la pluralidad de oferentes²⁸, es de gran importancia este espacio intangible para la economía, pues a través de este es que se emiten señales de radio, televisión y telecomunicaciones, por lo cual vuelve a ser un agente económico y regulador el Estado, pues impone las condiciones en que se prestan los servicios antes mencionados, entrega las bandas o frecuencias por donde se va a realizar la transmisión y con ello contribuye a que particulares exploten económicamente dicho espacio y obtengan la generación de ingresos y empleos que posibiliten mantener la estabilidad económica.

4.10 Consagración normativa del contrato de Concesión

Colombia al ser un Estado Social de Derecho supone un sometimiento de las personas y las instituciones a las normas expedidas legalmente pero que vayan en procura de la protección de la dignidad humana y derechos mínimos de las personas y el Estado.

Dicho esto, el ordenamiento jurídico colombiano esta soportado en la Constitución Política que por expresa mención de este cuerpo normativo menciona en el

²⁶Economopedia. Sector cuaternario. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/sector-cuaternario.html>

²⁷ Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 101. Tomado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

²⁸ Congreso de la Republica. Ley 1341 de 2009. Artículo 72. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html

artículo 4 que es la norma de normas y que las demás normas estarán hechas con base a ella. A su vez en el artículo 94 de esta misma carta política se estatuye que los Convenios y Tratados Internacionales con relación a la consagración y aplicación de derechos humanos pertenecen al orden interno y tienen la misma categoría que la Constitución Política.

El contrato de concesión entonces está presente en varias normas del ordenamiento jurídico, ello por cuanto el Estado ha tratado de regular este instrumento negocial que tiene para poder cumplir con los fines esenciales por los que está instituido el Estado colombiano, así como la protección de los intereses públicos que se entregan a través de este contrato, es por esto que tenemos:

- Constitución Política de Colombia artículos 2, 332, 334, 360, 365 y 366, en estos artículos encontramos elementos como la definición de los fines esenciales del Estado (artículo 2)²⁹ que es en últimas lo que debe hacer cumplir con los contratos estatales, a su vez, el artículo 332 de la misma norma señala la propiedad del subsuelo y los recursos naturales no renovables, los cuales están en cabeza del Estado concatenado con el artículo 334 que menciona que es el Estado quien tiene la dirección general de la economía, de lo cual se deriva el modelo de economía social antes mencionado. A su vez, en el artículo 360 señala que toda explotación de recursos naturales no renovables dará lugar a una contraprestación al Estado denominado regalías, por ende, cuando se entrega una concesión minera esta producirá regalías en favor del Estado. Por en el ámbito constitucional se tienen los artículos 365 y 366 que mencionan que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y está en cabeza de este asegurar su prestación, sea por el mismo o por interpuesta persona, caso en el cual se puede ver reflejado el contrato de concesión.

²⁹ **ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- Ley 80 de 1993, en esta norma se encuentra las normas generales de contratación estatal, allí entonces se definen a qué entidades se les aplica este estatuto de la contratación, a su vez en los artículos 14,15,16,17,18 y 19 trae una serie de cláusulas que pueden y/o deben contener los contratos estatales, ello con el fin de proteger el interés público que tiene como pilar las actuaciones del Estado, dentro de estas cláusulas se destaca la contenida en el artículo 19 la cual habla de la reversión, institución mencionada en apartados antecedentes. A su vez en el artículo 27 se regula la ecuación económica del contrato, en donde se obliga a las partes a mantener el equilibrio económico del contrato. Por último, se tienen los artículos 32 Núm. 4, 33 y 34, en donde se habla expresamente de lo que es un contrato de concesión y que variantes tiene con relación a la telefonía y las telecomunicaciones.
- Ley 1 de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones, en dicha norma se regula el tema de la construcción de puertos y la operación de los mismos, los cuales se pueden dar o entregar en concesión para realizar dichas funciones.
- Ley 105 de 1993. Concesión de transporte, vías y aeropuertos; esta norma es una de las que mayor desarrollo e incidencia tiene en la economía y en la aplicación del contrato de concesión, en el sentido de que la mayoría de vías del país se construyen a través de concesiones, además los aeropuertos están entregados a concesiones para que ejecuten su construcción, operación y mantenimiento.
- Ley 142 de 1994 y ley 143 de 1994, en ellas se define el régimen normativo para la prestación de servicios públicos domiciliarios, por ende, como se vio en precedente consideración existe una concesión para entregar una zona exclusiva para que se preste el servicio público de agua, acueducto, aseo o energía.

La jurisprudencia colombiana, a través de las altas Cortes, especialmente el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, no han sido ajenas al contrato de concesión, la primera en cuanto es allí donde se entran a dirimir las controversias contractuales que se deriven de la ejecución de un contrato de esta índole, ello por ser el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la segunda como el órgano encargado de proteger la armonía de algunas normas jurídicas con la Constitución Política.

Al respecto entonces el Consejo de Estado en la **Sala de lo Contencioso, Subsección Tercera, Proceso NR: 2146084**. C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO se ha manifestado así con relación a la concesión minera, al decir que

[L]a Sala considera indispensable realizar las siguientes precisiones sobre las reglas de la caducidad de la acción, en los eventos en que se demanda la nulidad absoluta del contrato de concesión minera, cuyo objeto es la exploración y explotación de yacimientos de materiales de construcción. Al respecto, cabe precisar que en pasada oportunidad en un asunto similar al que ahora se examina, esta Subsección consideró que la caducidad de la acción contractual no operaba frente a los asuntos en los que se vieran involucrados bienes de uso público, los cuales, por disposición del artículo 63 de la Constitución Política son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que conducía a que el paso del tiempo no daba lugar a consolidar en cabeza del contratista el derecho de dominio sobre ese tipo de bienes, en tanto se hubiera constituido en violación de la referida disposición constitucional.

Con lo precedente se ve una vez más las implicaciones de interés público y económicas de un contrato, de un lado por cuanto al ser los recursos naturales un bien de uso público, lleva a que la caducidad no opere, figura esta que señala hasta cuándo se puede ejercer una acción otorgada por el legislador, y por otro lado, con respecto a las relaciones económicas entre el Estado y el Particular, dado que el paso del tiempo no constituye en el particular la propiedad los bienes de uso público en el particular lo que lleva al pago de las regalías, por ello existe la cláusula de reversión, esto es que una vez acabe la explotación debe volver a la posesión del Estado.

En otra sentencia la misma corporación se refiere a implicaciones económicas que se derivan del contrato de concesión, ello ante las relaciones que surgen y están presentes entre las partes del contrato y que factores económicos externos pueden inferir, es por esto que el CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso, Subsección Tercera, Proceso NR: 2140535. C.P. RAMIRO PAZOS GUERRERO, menciona que

Lo anterior impide enervar la legalidad de las resoluciones demandas, en tanto las pruebas técnicas obrantes no son concluyentes como pretende la parte accionante para concluir que el incumplimiento lo determinaron únicamente las causas que se alegan en la alzada. En ese orden, la crisis económica y la entrada de los nuevos operadores, hecho que la misma recurrente acepta que se conocía por parte de las programadoras, no fueron los únicos fenómenos que determinaron la suerte de la concesión en estudio. Además, un aspecto que no puede pasarse por alto es que las

partes insistieron en el negocio, muestra de ello fueron los siete otrosíes que firmaron. A través de ellos intentaron reconducir su relación contractual, aun cuando ambas partes estaban enteradas, cuando los firmaron, de la situación económica y de la entrada en operación de los nuevos canales y, por lo tanto, en condiciones de dimensionar el efecto económico en la concesión, por lo que las negociaciones así acordadas imponían una carga de diligencia y sagacidad propia de ese tipo de negociaciones para las partes.

Por su parte la Corte Constitucional en su papel de órgano protector de la Constitución Política se ha pronunciado en diferentes providencias con relación a la importancia que tiene el contrato de concesión, como también la cláusula de reversión y sus implicaciones económicas dentro de este contrato, en Sentencia C- 250 de 1996. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA, señala que

En el caso de los contratos de explotación y concesión minera, la obligación de reversión en favor del Estado no surge solamente de un acuerdo de voluntades entre el Gobierno Nacional y el contratista, sino que surge de la ley que rige el contrato, la cual dispone la reversión -a título gratuito- del campo concesionado con todas sus anexidades, como obligación a cargo del contratista -una vez extinguida la concesión-. Esta obligación tiene por objeto permitir que la explotación del yacimiento pueda continuarse cuando el contrato de concesión se extinga, y se fundamenta en razones de utilidad pública, lo que está representado en el hecho de que el beneficiario ya ha obtenido tal cúmulo de utilidades que esos bienes ya se han pagado y que la sociedad tiene derecho a seguir beneficiándose del producto de los minerales. El valor económico y pecuniario de los equipos y bienes que en razón de la cláusula de reversión se traspasan a la Administración, se encuentra plenamente compensado desde el momento de la firma del contrato, situación que no sucede con la expropiación, por cuanto en ésta, al decretarse por razones de equidad, el legislador previo el lleno de los requisitos constitucionales, adopta la decisión de expropiar el bien del cual es titular un particular, sin reconocer en beneficio de este, indemnización ni compensación alguna.

Por otra parte, con relación al contrato de concesión de construcción de obras, la misma Corte Constitucional señala en Sentencia C- 949 de 2001. M.P. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, que

En cuanto atañe al postulado de la autonomía de la libertad entiende la Corte que su objetivo consiste en otorgarle un amplio margen de libertad a la administración para que, dentro de los límites que impone el interés público, regule sus relaciones contractuales con base en la consensualidad del acuerdo de voluntades, como regla general. La consecuencia obvia de este principio es la abolición de los tipos contractuales, para acoger en su lugar una sola categoría contractual: la del contrato estatal, a la cual son aplicables las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias reguladas particularmente en dicha ley.

Y continúa diciendo que

La posibilidad que consagra la ley de contratación para que en los contratos de concesión de obra pública los interesados presenten sus ofertas ante la administración, incluyendo la descripción de la obra, su prefactibilidad técnica y financiera y la evaluación de su impacto ambiental, encuentra su razón de ser en la importancia que tiene la contratación estatal en la consecución de los objetivos esenciales del Estado Social de Derecho, pues es un hecho notorio que la satisfacción de las necesidades colectivas, así como la prestación eficiente de los servicios públicos esenciales, demanda una constante actividad contractual que, las más de las veces, se concreta en la realización de importantes proyectos o macroproyectos de infraestructura que son sufragados con cuantiosas sumas de dinero provenientes del tesoro público.

Por lo anterior entonces, se denota la importancia que trae el contrato de concesión en el desarrollo económico del Estado Colombiano, ello con el fin de propugnar por prestar servicios públicos, construcción de obras y explotación de recursos que dinamicen el comercio, la infraestructura y los ingresos del Estado.

4.11 Regulación internacional del contrato de concesión.

Se puede decir que bajo esta tipología contractual hay poca regulación en el ámbito internacional, por la misma connotación de contrato Estatal que protege el interés público. Es así como, para la contratación estatal existen varios acuerdos comerciales internacionales que aplican al momento de iniciar un proceso contractual, los cuales vemos a continuación:

Acuerdo Comercial	Capítulo de Compras Públicas Acuerdo Comercial⁵	Ley en Colombia que aprueba el Acuerdo Comercial
Alianza Pacífico ⁶	Capítulo VIII del Protocolo Adicional	Ley 1746 de 2014
Canadá	Capítulo XIV del texto final del Acuerdo	Ley 1363 de 2009
Chile	Capítulo XIII del Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia - Chile	Ley 1189 de 2008
Corea	Capítulo XIV y Anexo del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Corea	Ley 1747 de 2014
Costa Rica	Capítulo X y Anexo X.A del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica	Ley 1763 de 2015
Estados Unidos	Capítulo IX, Anexo 9.1, Carta adjunta 9.11, Carta adjunta licitaciones electrónicas y Decisión No. 2 del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América	Ley 1143 de 2007
Estados AELC ⁷	Capítulo VII, Anexo XIX, Anexo XX del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC	Ley 1372 de 2010
México	Capítulo XV Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia	Ley 172 de 1994
Triángulo Norte ⁸	Parte IV Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de el Salvador, Guatemala y Honduras	Ley 1241 de 2008
Unión Europea ⁹	Título VI y Anexo XII del texto final del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú	Ley 1669 de 2013

Fuente: Colombia Compra Eficiente con base en los Acuerdos Comerciales

Cada uno de estos cuerpos normativos comerciales internacionales aplican para la contratación estatal dependiente del bien o servicio a adquirir, pero no aplican para el contrato de concesión, ya que así se dispone en el manual para la aplicación de acuerdos comerciales de Colombia Compra Eficiente; explicado esto en virtud del objeto que se entrega en concesión, el cual hace parte de la soberanía nacional. Por ende, es el propio Estado quien regula la aplicación y alcance que tiene este contrato.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo- UNCTAD en sus siglas en inglés- ha hecho una mención frente a los Contratos de Estado, dejando su regulación en virtud de cada Estado, al referirse así

Los acuerdos de concesión a que suelen referirse estas disposiciones son una variante de los contratos de Estado, que se incluyen habitualmente con objeto de garantizar que los acuerdos sobre los sectores de recursos naturales en la industria formen parte de la definición de inversiones. Los contratos sobre petróleo y recursos naturales desempeñaron un papel esencial en el desarrollo de este ámbito jurídico y siguen siendo objeto de atención debido a las ingentes inversiones efectuadas en el sector. La expresión "concesiones comerciales" utilizada en los tratados puede considerarse lo suficientemente amplia como para comprender las

cláusulas de los contratos de inversión extranjera que confieren privilegios especiales a un determinado inversor extranjero. Se contemplan los privilegios que pertenecen a la sola prerrogativa del Estado. Algunos tratados se refieren concretamente a "concesiones comerciales de conformidad con el derecho público". Los derechos sobre los recursos naturales son los conferidos por el derecho público. (subrayas propias.)³⁰

Como se ve entonces, por ser un tema de interés de cada Estado, no hay mucha regulación internacional al respecto, por lo cual, si un inversionista extranjero desea pugnar por una concesión, este deberá someterse a las leyes nacionales.

5. Conclusiones

El contrato de concesión se convierte en una herramienta económica por medio de la cual, el Estado colombiano a través de la entrega de funciones que le correspondían a él en primera medida, hace que los particulares con todas sus capacidades técnicas y financieras puedan desarrollarlas, permitiendo de esta manera obtener una ganancia y en una generación de empleo en la población colombiana.

Además, se debe decir que este contrato está bien reglado dentro del ordenamiento jurídico colombiano, ello derivado de las implicaciones que tienen en su ejecución, lo cual no solo debe buscar la consecución de los fines esenciales del Estado, sino también en proteger la calidad de las labores que se realizan por cada uno de los particulares concesionarios, pues llevan a cabo una función social e impulsan el desarrollo.

También se debe decir que en la concesión, se entrega al Estado la posibilidad de ejecutar acciones diferente con el recurso que se ahorra por realizar la concesión o le permite fortalecer su presupuesto con las regalías que ingresan por la explotación de recursos naturales no renovables, teniendo este último ítem un lunar grande ya que en el país hay proliferación de minería ilegal, ello derivado de las estructuras delictivas que hay en lo largo y ancho del territorio colombiano, que fuera de que no reportan regalías al Estado acaban con los ecosistemas que explotan generando entonces un problema mayor no solo de recursos, sino ambientales. Por lo cual este es un foco al cual el Estado debe prestarle mayor atención.

³⁰UNCTAD. Contratos de Estado. Recuperado de https://unctad.org/es/system/files/official-document/ciclpd2_sp.p.

El contrato de concesión se puede ubicar dentro de los sectores de la economía, primarios, con la minería, en el sector secundario, con relación a la construcción de infraestructura física, en el sector terciario, se pueden prestar servicios públicos, cafetería en establecimientos públicos, transporte masivo, educación, servicios ecoturísticos y en el sector cuaternario con el tema del espectro electromagnético.

Con relación a las leyes económicas presentes, este contrato se puede identificar dentro de la denominada oferta y demanda como a las regulaciones del Estado. la oferta y demanda depende de la necesidad que tenga el Estado para ofertar y escoger, dentro de una pluralidad de oferentes, el de mejores condiciones; lo cual se convierte en una competencia imperfecta, como a su vez las variables de regulaciones llevan a que el contrato, en sus condiciones económicas esté llamado a ser constantemente revisado, ello con el fin de mantener el equilibrio económico, en caso de que por estas regulaciones se vea afectado.

Con el contrato de concesión se desarrolla la teoría denominada “modelo de economía social de mercado” en donde se protege la adquisición de la propiedad privada, pero esta conlleva una función social, esto es debe ceder a los intereses generales. Por ende, con este contrato lo que se busca es dinamizar la economía otorgándole a un particular la consecución de unos fines que lleven a conseguir un lucro, sin que ello implique que el Estado deba dejar de vigilar para asegurarse que se respete el interés general.

6. Referencias

Agencia nacional de Minería. Sin fecha. Título minero. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/titulo_minero.pdf

Banco de la Republica. Sectores económicos. Recuperado de https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Sectores_econ%C3%B3micos
Bnamericas. 2021. Colombia lanza ronda minera 2021 por áreas de cobre. Periódico bnamericas. Recuperado de <https://www.bnamericas.com/es/noticias/colombia-lanza-ronda-minera-2021-por-areas-de-cobre>

Castan, Perez-Gomez. S. (1996). A propósito de los bienes de dominio público en el Derecho Romano. Universidad de Córdoba. Tomado de <https://core.ac.uk/download/pdf/60878788.pdf>.

Colombia compra eficiente. manual para la aplicación de acuerdos comerciales. Recuperado de

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_manual_acuerdos_comerciales_web.pdf

Congreso de la Republica. Ley 1 de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones. Recuperada de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67055>

Congreso de la República. de la ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Consultado en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Congreso de la República. Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones Recuperada de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html

Congreso de la República. ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Consultada en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html#5

Congreso de la Republica. Ley 1341 de 2009. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html

Congreso de la República. Ley 142 de 1993. por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

Congreso de la Republica. Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Consultado en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

Consejo de Estado en la Sala de lo Contencioso, Subsección Tercera, Proceso NR: 2146084. C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso, Subsección Tercera, Proceso NR: 2140535. C.P. RAMIRO PAZOS GUERRERO

Constitución Política de Colombia 1991. Tomado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-983 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Economopedia. Sector cuaternario. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/sector-cuaternario.html>

Escobar, Gil. R (1999). Teoría general de los contratos de la administración pública. Legis editores. Bogotá. Pág. 450, citado por Bohórquez y Camacho. Tomado de <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS17.pdf>

Mankiw, N. Gregory. 2012. Principios de economía, Sexta edición. Cengage Learning Editores

Pardo, Martínez. Clara Inés. (220). ¿Qué es la economía social de mercado y cómo puede aportar? Revista Portafolio, Recuperado de: <https://www.portafolio.co/tendencias/analisis-que-es-la-economia-social-de-mercado-y-como-puede-aportar-541799>

Prórroga del contrato de concesión minera de La Loma. Recuperado de <https://www.drummondLtd.com/prorroga-del-contrato-de-concesion-minera-de-la-loma/>

Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Recuperado de: <https://dle.rae.es/principio>.

Rueda, Prada Diana. 2020. La emergencia sanitaria y los contratos de infraestructura. Revista asuntos legales. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/la-emergencia-sanitaria-y-los-contratos-de-infraestructura-3003604>

Sarmiento, Lotero. R. Castellano. P. 2008. La eficiencia económica: una aproximación teórica. Cuadernos latinoamericanos de administración. vol. IV, núm. 7, julio-diciembre, 2008, pp. 19-28. Universidad El Bosque. Bogotá. Consultado en <https://www.redalyc.org/pdf/4096/409634350003.pdf>

Sentencia C- 250 de 1996. M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA

Sentencia C- 949 de 2001. M.P. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Suarez, Tamayo. D. 2010. HUIDA O VIGENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: EL CASO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Transformaciones-Tendencias del Derecho Administrativo. Universidad de Antioquia. Facultad de derecho y ciencias políticas. Mejores trabajos de grado.

Recuperado de
http://bibliotecadigital.udea.edu.co/dspace/bitstream/10495/10057/1/SuarezDavid2017_HuidaVigenciaDerechoAdministrativo.pdf

UNCTAD. Contratos de Estado. Recuperado de
https://unctad.org/es/system/files/official-document/ciclpd2_sp.p.