

RELEVANCIA JURÍDICA Y PRESUPUESTAL DE AEROCAFÉ, SU EFECTO VINCULANTE CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, CON EL PLAN MAESTRO DE TRANSPORTE INTERMODAL Y LA INVIABILIDAD JURÍDICA DE LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO PARA SOMETER A CONSIDERACIÓN DE LA COMUNIDAD LA CONTINUIDAD DE UN PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA YA INICIADO

El AEROPUERTO INTERNACIONAL DEL CAFÉ -AEROCAFÉ- es un proyecto que cuenta con seguridad jurídica y presupuestal, amparado en el marco de legalidad, en virtud a varios principios, como el de planeación de los proyectos, planeación del presupuesto, planeación del gasto, adicionalmente a que se han tomado una serie de decisiones consecutivas, consecuentes y armónicas, en el sentido de argumentar por todos los medios y por todas las perspectivas, tanto de territorio, competitividad, necesidad pública, servicio público, servicio social, en la cual se define que el proyecto debe ejecutarse, con base en eso se tomaron una serie de decisiones de rango legislativo en planes de desarrollo, los cuales están vigentes, no ha ocurrido un hecho sobreviniente que cambie esa motivación, por lo tanto, es obligatorio para todos los funcionarios públicos del actual gobierno, que se continúe con la ejecución del proyecto, que se sigan materializando todos los actos jurídicos unilaterales o bilaterales, encaminados a que se concluya, todo esto por cuanto no es posible argumentar lo contrario, no ha ocurrido un hecho trascendental o de fondo para que se modifique toda la carga argumentativa legal con que se originó.

La construcción del proyecto AEROCAFÉ, ha sido declarado de importancia estratégica para la Nación en el documento **CONPES 4026 de marzo de 2021**, de acuerdo con Ley Orgánica de Planeación (152 de 1994) en su artículo 7, al referirse a los presupuestos plurianuales, se estableció que **“cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación.”** (subrayado fuera de texto).

Así pues, el legislador ligó el concepto de presupuestos plurianuales al “largo plazo” y estipuló el mandato de procurar su culminación, de tal manera que, si un componente del plan de inversiones tiene proyección de largo plazo, también lo tendrán sus mecanismos de ejecución. Lo anterior, acata además el principio general de planeación de la “continuidad” consagrado en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994 y según el cual **“con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación...”**. (subrayado fuera de texto).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) se integra por una parte general, un plan plurianual de inversiones (PPI) y unas disposiciones instrumentales para su ejecución. Así, respecto al alcance de estos componentes se destaca que el Plan Plurianual de Inversiones, de igual forma resulta vinculante y obligatorio, no solo para quienes ejecuten las políticas en él trazadas, sino también al legislador al momento de la expedición de las leyes anuales de presupuesto y de las demás normas que apruebe.

Por su parte, el Plan Plurianual de Inversiones tiene vigencia limitada a la ejecución de los proyectos de inversión en él contenidos, **con la salvedad de que se debe garantizar la financiación de proyectos de largo plazo hasta su culminación, QUE PODRÍA EXTENDERSE MÁS ALLÁ DEL PERÍODO DE GOBIERNO CORRESPONDIENTE.**

FUERZA VINCULANTE DEL PND: La inclusión de normas jurídicas instrumentales dentro del PND, inclusive con efectos permanentes en el ordenamiento jurídico, en aras de lograr la ejecución de proyectos más allá del periodo de determinado Gobierno, está ampliamente respaldada por la jurisprudencia, esto por cuanto, las disposiciones instrumentales contenidas en el PND ostentan el carácter de leyes ordinarias y en consecuencia, deben seguir los criterios de interpretación sobre la aplicación de la misma, en especial las reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes en el tiempo contenidas en el artículo 3 de la Ley 153 de 1887, disposición según la cual una ley ha perdido vigencia por “(i) *declaración expresa del legislador, (ii) incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores y (iii) por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería*”.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, es claro que el artículo 67 de la Ley 1955 de 2019, continua vigente y por lo tanto el Gobierno Nacional se encuentra con amplias facultades de garantizar la continuidad de las acciones, en aras de lograr la ejecución de AEROCAFÉ.

La figura presupuestal de las vigencias futuras, excepción al principio de anualidad del presupuesto público, permite que el Estado pueda acometer la ejecución de proyectos a largo plazo, cuya ejecución excede el año fiscal, ya que abre la posibilidad de que el presupuesto sea plurianual, siempre y cuando tenga la aprobación del CONFIS. Adicionalmente, en tratándose de casos especiales, como los macroproyectos de infraestructura, cuyo desarrollo va más allá del mismo periodo presidencial, también por excepción, se permite que cuenten con respaldo presupuestal, vía vigencias futuras, si el

proyecto cuenta con una declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES y aval previo del CONFIS11.¹

En el caso concreto que nos ocupa, para el proyecto AEROCAFÉ se realizaron los siguientes trámites, a fin de expedir vigencias futuras, las cuales fueron gestionadas en el año 2.021:

Acta No. 687 del 16 de febrero de 2021 del CONFIS, mediante el cual se otorgó el AVAL FISCAL para la posterior declaratoria de importancia estratégica.
Documento CONPES 4026 del 08 de marzo de 2021, mediante el cual se declaró la importancia estratégica del proyecto construcción del aeropuerto del Café Etapa I, Palestina.
Acta 689 del 22 de abril de 2021 del CONFIS, mediante el cual se autorizó la expedición de vigencias futuras.

En lo que respecta al principio de planeación y al **PLAN MAESTRO DE TRANSPORTE INTERMODAL – PMTI**, concebido como una política de estado formulada por el MINISTERIO DE TRANSPORTE con intervención de otras entidades, como la VICEPRESIDENCIA, ANI, FEDESARROLLO, en virtud de las competencias contenidas en el art. 2 del Decreto 87 de 2.011.² Así, *“El Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) es una apuesta del Estado colombiano para organizar, en forma eficiente y estratégica el crecimiento del país, a través de una red de infraestructura que logre conectar a las ciudades, las regiones, las fronteras y los puertos, priorizando los proyectos que mayor impacto tendrán para la economía nacional.”*

Una de las líneas de acción específicas de este plan es la realización de inversiones que asciendan hasta a \$45 billones de pesos, según el marco de análisis de referencia que encontró que: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, **MANIZALES**, Bucaramanga, Popayán, Villavicencio, Santa Marta, Pereira, B/ventura, Sincelejo, Armenia, Yopal, Sogamoso, Montería, Florencia, Riohacha y Cúcuta son las ciudades con los accesos de mayor impacto para la competitividad nacional.

De manera concreta, en este instrumento de planeación se manifiesta la importancia del desarrollo de infraestructura aeroportuaria en el eje cafetero, como región estratégica de conexión, cuando precisó: *“El Eje Cafetero juega un papel de ‘bisagra’ entre el puerto de Buenaventura, el Valle del Cauca y el resto del país. Se debe acelerar la estructuración de los accesos a las principales ciudades,*

¹ Ley 819 de 2003, en su Artículo 10, establece: *“El CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas...La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES previamente los declare de importancia estratégica”*

² *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias. Numeral 2.2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia.”*

estimular el desarrollo de plataformas logísticas y puertos secos, y coordinar las inversiones en aeropuertos, incluyendo el de Manizales.” (Se destaca)

EN EL PLAN DE NAVEGACIÓN AÉREA PARA COLOMBIA – PNA COL. Esta medida instrumental definió los lineamientos estratégicos para el desarrollo de la navegación aérea y recomendó desarrollar planes de acción para el suministro de servicios relacionados. Con este se propició la actualización de los planes maestros aeroportuarios con una proyección de 12 a 20 años, evidenciándose así, la vocación de prolongar en el tiempo las políticas públicas en materia de fortalecimiento de transporte aéreo de pasajeros y de carga mediante la disposición de infraestructura.

Es así como dentro de las políticas públicas de planeación en el sector transporte, para el año 2019 - 2030, el Gobierno ha venido estructurando al aeropuerto del café como eje fundamental y neurálgico para lograr los fines esenciales del estado. Todos estos son actos jurídicos vinculantes, de un macroproyecto que se ha venido gestando desde hace más de 40 años.

En la actualidad se han suscrito una serie de acuerdo bilaterales, vía convenios, contratos interadministrativos, contratos con terceros, en donde hay invertidos recursos públicos y que, desde el punto de vista de gestión fiscal, solo se entenderán justificadas si el proyecto concluye.

¿LA CONSULTA POPULAR CONSTITUYE UN MECANISMO IDONEO PARA SOMETER A CONSIDERACIÓN DE LA COMUNIDAD LA CONTINUIDAD DE UN PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA YA INICIADO, CUANDO LA DECISIÓN FUE ADOPTADA CON LA PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN, LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL?

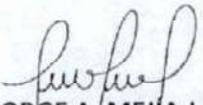
En la medida en que se ha advertido que, posiblemente la suerte del proyecto se ponga en manos de la comunidad, resulta apropiado determinar si, dentro de un marco de legalidad, ello es posible, lo que a continuación se pasa a precisar:

- a) Ha explicado la Corte Constitucional que, los principios de coordinación, concurrencia y subordinación surgen como postulados axiológicos para orientar y armonizar la concepción del Estado colombiano como: “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”.
- b) En este orden de ideas, el principio de COORDINACIÓN atañe a que, las competencias concurrentes de las distintas autoridades del estado deben ejercerse de manera armónica, complementaria y orientada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.
- c) El principio de CONCURRENCIA implica que, para la consecución de los fines el Estado, las diferentes autoridades que protagonizan el nivel nacional y territorial, deben aunar esfuerzos: “Para preservar la eficacia del principio de coordinación es necesario que la ley garantice que el ejercicio de las facultades legales otorgadas a unas autoridades no termine por impedir el ejercicio de las facultades y competencias constitucionales de la otra. La sentencia C – 123 de 2014, sobre el particular, precisó: “De este principio, por otra parte, se

deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad”.³

- d) Por último, el principio de SUBORDINACIÓN: “significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.”
- e) En este contexto, el Proyecto Aeropuerto Internacional del Café, tal y como está concebido es un ejemplo palmario de la materialización de la concepción del modelo político del estado colombiano, consagrado constitucionalmente, así como de los principios de coordinación, concurrencia y subordinación, en el cual, tanto entidades del orden central y del descentralizado, como entidades territoriales, en todos los niveles, aúnan esfuerzos para su consecución y materialización, el cual tiene impacto en todos esos órdenes. Sentencia SU – 095 de 2.018. 36
- f) Partiendo de la premisa anterior, en el supuesto de que se pretendiese que, el Proyecto AEROCAFÉ no continuara, tras someterlo a la votación ciudadana por vía del mecanismo de consulta popular, ello comportaría el desconocimiento del precedente constitucional⁴, conforme al cual, en aquellos asuntos en que existan competencias concurrentes entre la Nación y las entidades territoriales, la Consulta Popular no es un mecanismo aplicable, en tanto, la participación de los estamentos nacionales y territoriales, en forma concurrente ya adoptaron una decisión, la cual no debiera someterse a una posterior revisión de la sociedad.

Así, si bien debe hacerse prevalente la participación ciudadana en la toma de decisiones, en aquellos casos en donde confluyen los intereses de varias entidades de todo orden (centralizado y descentralizado) y de todo nivel (nacional, departamental y municipal), la Corte Constitucional ha sentado el precedente, conforme al cual, no es posible que este tipo de asuntos, luego sean sometidos al mecanismo de consulta popular, por demás, bien complejo en su aplicación actual.



JORGE A. MEJÍA J.
DIRECTOR JURÍDICO

³ Sentencia SU – 095 de 2.018

⁴ Sentencia SU – 411 de 2.020

SEGURIDAD JURIDICA Y SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTAL DE AEROCAFE.

SOBRE LA SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTAL - CONPES Y VIGENCIAS FUTURAS.

1. La sostenibilidad presupuestal está garantizada no solo por existir compromisos contractuales de las entidades estatales involucradas tales como, La Nación con reservas en su presupuesto general, Aerocivil, Infimanizales, Departamento de Caldas, Municipio de Palestina entre otros, sino también por expresa disposición legal. Lo anterior, derivado de la declaración de Aerocafé como un Proyecto de Importancia Estratégica por parte del CONPES 3596 del 11 de mayo de 2009 y recomendado por el CONPES 4026 del 8 de marzo DE 2021. Adicionalmente existe Aval Fiscal del Proyecto por parte del CONFIS en sesión del 16 de febrero de 2021.
2. Los recursos del Proyecto, incluidas las vigencias futuras comprometidas y que constan en el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos con Fines de Garantía y Fuente de Pago N° 20000838 H3 de 2020, ascienden aproximadamente a \$424 mil millones de pesos, de los cuales ya hay montos ejecutados.
3. Los recursos derivados de vigencias futuras, a pesar de haber sido comprometidos en gobiernos anteriores, son intocables y no pueden dejar de girarse al proyecto, ni por la Nación ni los entes territoriales, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, a pesar de que los compromisos de Gobiernos anteriores superen las vigencias presupuestales de su período, el hecho de ser declarados de importancia estratégica impiden que dejen de destinarse para los efectos a los cuales fueron comprometidos¹.

¹ LEY 819 DE 2003:

ARTÍCULO 10. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS. El artículo 9o de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9o de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN EL MARCO DEL PROYECTO DEL AEROPUERTO Y SOBRE LA SEGURIDAD JURIDICA.

1. El convenio marco cuyo objeto es *"aunar esfuerzos técnicos, financieros, administrativos y jurídicos orientados a la articulación de acciones para la estructuración y ejecución del proyecto denominado Aeropuerto del café"* con sus modificaciones y adiciones; el convenio interadministrativo derivado del convenio marco cuyo objeto es *"definir las obligaciones que deben cumplirse para el desarrollo del proyecto AEROPUERTO DEL CAFÉ, etapa I, en la que se llevarán a cabo las obras lado aire y lado tierra y demás infraestructura conexas"* y sus adiciones y modificaciones; concordantes con el contrato de fiducia mercantil de **administración y pagos con fines de garantía y fuente de pago**, cuyo objeto pactado es *"Constituir un patrimonio autónomo mediante un contrato de fiducia mercantil para la ejecución del proyecto de aeropuerto del café, ubicado en el departamento de Caldas, según artículo 67 de la Ley 1955 de 2.019"*, forman un solo cuerpo jurídico que contiene la voluntad de las partes allí suscriptoras y se encuentra plenamente vigente.
2. En virtud de lo anterior, dichos contratos se encuentran en plena ejecución y por lo tanto son Ley para las partes y solo pueden ser terminados por las causales que la Ley establece, por mutuo acuerdo entre las partes o por decisión de un Juez de la república; por ello, no es posible la alteración del normal desarrollo del proyecto y su presupuesto está ligado a su ejecución, por tratarse de un proyecto estratégico para la Nación, como se ha dicho.
3. Así las cosas, la suspensión abrupta de dichos actos jurídicos multilaterales puede generar consecuencias patrimoniales, penales y fiscales por afectar situaciones jurídicas consolidadas, gasto público ejecutado, contratos con partes interesadas y el rompimiento de compromisos pactados en materia de inversión e intervención sobre bienes de terceros de buena fe.
4. En ese contexto, es dable destacar que los contratos o convenios interadministrativos constituyen una tipología de contratación entre entidades

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

PARÁGRAFO. Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

públicas, donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas que forman parte de la administración pública con la finalidad de cumplir, desde el ámbito de sus respectivos objetos misionales, atribuciones y competencias, con los fines del Estado; tratándose de una tipología contractual cuyo régimen legal actualmente está previsto en la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y el Decreto Único Reglamentario N° 1082 de 2015 del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

5. Así mismo, y conforme lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de estado, “ (...) los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes: (i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales².
6. Ahora bien, los contratos o convenios interadministrativos se rigen, entre otros, por los principios que gobiernan la contratación estatal, dentro de los cuales el principio de responsabilidad, en cuya virtud “Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”³, al tiempo que “Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.”⁴
7. En consecuencia, es dable advertir que el eventual incumplimiento del Convenio Interadministrativo derivado del Convenio Marco de Colaboración y Coordinación celebrado el 24 de junio de 2020, por causa imputable a alguno o algunos de sus intervinientes, (i) frustra los fines esenciales del Estado si se tiene en cuenta la importancia estratégica del proyecto Aeropuerto del Café; (ii) constituye una afrenta a los principios que rigen la función administrativa; (iii) implica una grave

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2010. Radicación No. 66001-23-31-000-1998-00261-01(17.860). Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

³ Ley 80 de 1.993, artículo 26, numeral 1º

⁴ Ley 80 de 1.993, artículo 26, numeral 2º.

vulneración al principio de responsabilidad que rige los contratos Estatales y (iv) tendrá inconmensurables efectos en materia de responsabilidad administrativa contractual, responsabilidad.fiscal y sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y penal a que haya lugar.

Lorenzo Calderón Jaramillo.
Abogados



ASAMBLEA DE
CALDAS

Manizales, 07 de septiembre de 2022

Doctor

LUIS CARLOS VELÁSQUEZ CARDONA

Gobernador de Caldas

E.

S.

D.

**ASUNTO: AEROCAFÉ PROYECTO ESTRATÉGICO DEL
DEPARTAMENTO DE CALDAS**

Respetado Señor Gobernador:

En la misiva que envié a su despacho el pasado lunes 05 de septiembre hogaño, le solicité respetuosamente convocar a una consulta popular en la que se le pregunté a los caldenses: ¿cuáles son los proyectos que consideramos deben ser priorizados e incluidos en los presupuestos de la nación en los próximos cuatro años? Sin embargo, y después de un análisis jurídico realizado a las normas del Plan de Desarrollo y la jurisprudencia vigente sobre la materia, trabajo realizado por un grupo de expertos contratado de mi propio pecunio, se ha podido concluir que el proyecto de la construcción de la terminal aérea en el municipio de Palestina denominado: AEROCAFÉ, no requiere ser sometido a una consulta popular y por lo tanto el Gobierno Nacional en cabeza hoy, del señor Presidente de la República: Gustavo Petro Urrego, tiene la obligación legal de culminar la construcción del proyecto AEROCAFÉ, declarado de importancia estratégica para la Nación en el documento CONPES 4026 de marzo de 2021.

Si bien es cierto, el presidente Petro tiene razón al esgrimir que: "proyecto que no esté en el Plan Nacional de Desarrollo, no va a existir en los próximos 4 años", también es cierto que de acuerdo con Ley Orgánica de Planeación (152 de 1994) en su artículo 7, al referirse a los presupuestos plurianuales, se estableció que "*cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación.*" (subrayado fuera de texto).



ASAMBLEA DE CALDAS

Así pues, el legislador ligó el concepto de presupuestos plurianuales al "largo plazo" y estipuló el mandato de procurar su culminación, de tal manera que, si un componente del plan de inversiones tiene proyección de largo plazo, también lo tendrán sus mecanismos de ejecución. Lo anterior, acata además el principio general de planeación de la "continuidad" consagrado en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994 y según el cual "con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación".

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) se integra por una parte general, un plan plurianual de inversiones (PPI) y unas disposiciones instrumentales para su ejecución. Así, respecto al alcance de estos componentes se destaca que el Plan Plurianual de Inversiones resulta obligatorio no solo para quienes ejecuten las políticas en él trazadas, sino también al legislador al momento de la expedición de las leyes anuales de presupuesto y de las demás normas que apruebe.

Asimismo, cada uno de estos componentes tiene una vigencia diferenciada. En particular, la Parte General es derogada con la expedición de la Ley del PND del Gobierno siguiente. Por su parte, el Plan Plurianual de Inversiones tiene vigencia limitada a la ejecución de los proyectos de inversión en él contenidos, **con la salvedad de que se debe garantizar la financiación de proyectos de largo plazo hasta su culminación, que podría extenderse más allá del período de gobierno correspondiente.**

A modo de ejemplo, los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010" por medio de los cuales se dispuso la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales (ISS), y la consecuente creación de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), constituyen una reforma institucional en materia pensional que continúa vigentes tras el vencimiento general del plan.

Por lo tanto, el artículo ARTÍCULO 67 de la Ley 1955 de 2018 relacionado con al AEROPUERTO DEL CAFÉ – AEROCAFÉ, debe entenderse como una norma ordinaria dentro de una norma orgánica, que perdura en el tiempo



ASAMBLEA DE
CALDAS

hasta que el legislativo determine su derogatoria expresa o tácita por normas posteriores de igual jerarquía.

La jurisprudencia constitucional ha señalado la existencia de disposiciones instrumentales, entendidas como Mecanismos para la Ejecución del Plan, esto es, leyes en sentido general, con carácter de ordinarias, que se encuentran dentro del Plan Nacional de Desarrollo destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general, así como a que efectivamente se adelanten las inversiones contempladas en la programación de las inversiones (Corte Constitucional, Sentencia C305, 2004).

Explica el DNP en su concepto unificado de marzo de 2022 que el fundamento axiológico de esta circunstancia deviene de la propia Constitución Política (1991), que en el numeral 3 del artículo 150, señala que la ley del Plan Nacional de Desarrollo debe contener además de los objetivos generales y las inversiones públicas que piensan adelantarse, "las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

Esta expresión ha sido interpretada sistemáticamente con el literal c) del artículo 5 de Ley 152 de 1994, según el cual la parte general del plan contendrá las metas nacionales, sectoriales y "los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos", y el literal d) del artículo 6, que al referirse al contenido del Plan de inversiones incluye "la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución" (Ley 152, 1994)

En efecto, como lo ha señalado la Corte Constitucional (2008) "(...) *la jurisprudencia ha admitido que dentro de la Ley del Plan caben instrumentos de contenido simplemente normativo dispuestos por el legislador, es decir leyes en sentido general, mientras estas disposiciones respeten el principio de unidad de materia*" (Sentencia C376). Este tipo de disposiciones usualmente se integran a la legislación ordinaria y, por lo mismo, pueden tener una vigencia más allá del periodo cuatrienal, pues contienen mandatos a ser aplicados en el mediano y largo plazo, o con duración indefinida.

Lo anterior ha sido consistente con los pronunciamientos del Consejo de Estado (2015), que ha indicado lo siguiente: "(...) *Este tipo de disposiciones normativas usualmente se integran a la legislación ordinaria y, por lo mismo, pueden tener vigencia más allá del período cuatrienal de los planes de desarrollo, en la medida que contienen mandatos de*



ASAMBLEA DE CALDAS

duración indefinida o para ser aplicadas en el mediano y largo plazo. (...) Por ello, se reitera, así como los planes de desarrollo contienen normas a cuya ejecución se compromete el Estado durante el período respectivo, también es posible identificar disposiciones que trazan pautas e indicativos a los particulares, propiciando el cumplimiento de los deberes sociales, con arreglo a la ley y dirigidos a la vigencia y aplicación de la Carta Política" (Concepto Sala de Consulta C.E. 2223).

De esta forma, la inclusión de normas jurídicas instrumentales dentro del PND, inclusive con efectos permanentes en el ordenamiento jurídico, más allá del período de Gobierno es una posibilidad cuya viabilidad está ampliamente respaldada por la jurisprudencia. Las disposiciones instrumentales contenidas en el PND ostentan el carácter de leyes ordinarias y en consecuencia, deben seguir los criterios de interpretación sobre la aplicación de la misma, en especial las reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes en el tiempo contenidas en el artículo 3 de la Ley 153 de 1887, disposición según la cual una ley ha perdido vigencia por "(i) declaración expresa del legislador, (ii) incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores y (iii) por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería".

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, es claro que el artículo 67 de la Ley 1955 de 2018 continuará vigente y por lo tanto el Gobierno Nacional tiene la obligación de garantizar la continuidad de las gestiones para que AEROCAFÉ continúe su ejecución.

En buena hora los parlamentarios caldenses al unísono, han decidido apoyar el proyecto AEROCAFÉ, porque son ellos los que hoy tienen la posibilidad y responsabilidad de garantizar la continuidad de la vigencia del artículo 67 de la Ley 1955 de 2018. Aunque si es necesario, debemos recurrir a la vía contenciosa - administrativa para que en cumplimiento del ordenamiento constitucional estipulado en el artículo 87, se pueda hacer efectivo el cumplimiento de lo ordenado en la Ley.

Ya la firma española OHLA, no quiso cumplir su contrato, el cual tuvo que ser liquidado, por lo tanto, es necesario exigirle al Gobierno Nacional iniciar de inmediato con los procesos contractuales que garanticen la contratación de una firma idónea y responsable para culminar la primera fase del Proyecto.



ASAMBLEA DE CALDAS

Como lo he expresado abiertamente y con la claridad jurídica que hoy nos dan las normas, sigo siendo un convencido que Caldas necesita un aeropuerto, una oportunidad de desarrollo regional, pero con un proceso transparente y de cara a los caldenses, por lo tanto, debemos recordarle al presidente Petro su promesa de campaña, que en varias ocasiones expresó que AEROCAFÉ se sacaría adelante en un eventual gobierno suyo, al entender su innegable impacto favorable al turismo regional, así como a la economía de todo el Eje Cafetero.

Es necesario precisar que la presente, refleja mi posición como Diputado del Departamento de Caldas y en ningún momento compromete las opiniones de los demás colegas Diputados.

Se despide atentamente,

MAURICIO LONDOÑO JARAMILLO
Diputado y Presidente

Lo anterior se fundamenta en las sentencias de la Corte Constitucional: C 015/96, M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, C 524/03, M.P.: Dr. Jaime Córdoba Triviño. C 305/04 M.P.: Jaime Araújo Rentería, C-376/08. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. Igualmente se tiene en cuenta el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado: C.E.2223 de 2015 y los conceptos con radicados DNP No. 20111000127371 del 28 de febrero de 2011, 20153200184671 del 24 de marzo de 2015 y el CONCEPTO UNIFICADO 2022-01 OAJ-DNP.



RESUMEN EJECUTIVO CONCEPTO JURÍDICO PROYECTO AEROCAFÉ

1. El Aeropuerto Internacional del Café -AEROCAFÉ- es un proyecto que, lo largo de los últimos 45 años, ha venido sumando argumentos que sustentan y refuerzan su necesidad, conveniencia, factibilidad e importancia y que, además, cuenta con detallados y costosos estudios técnicos, legales, económicos, ambientales, sociales, de mercado, de operación aérea y de condiciones aeronáuticas, todos los cuales no podrían ser desatendidos válidamente por la administración, nacional ni local de cualquier orden, sin tener el respaldo de otros argumentos y estudios que ofrezcan el mismo alcance y nivel profundidad.
2. El AEROPUERTO INTERNACIONAL DEL CAFÉ -**AEROCAFÉ**- es un proyecto que cuenta con seguridad jurídica y presupuestal, amparado en el marco de legalidad, en virtud de varios principios, como el de planeación de los proyectos, planificación del presupuesto, programación del gasto, adicionalmente a que se han tomado una serie de decisiones consecutivas, consecuentes y armónicas para su ejecución.
3. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) se integra por una parte general, un plan plurianual de inversiones (PPI) y unas disposiciones instrumentales para su ejecución. El Plan Plurianual de Inversiones es vinculante y obligatorio, no solo para quienes ejecuten las políticas en él trazadas, sino también al legislador al momento de la expedición de las leyes anuales de presupuesto y de las demás normas que apruebe.
4. Los presupuestos plurianuales para la ejecución de proyectos a largo plazo tienen el propósito de que procure la culminación de las proyectos, de tal manera que, si un componente del plan de inversiones tiene proyección de largo plazo, también lo tendrán sus mecanismos de ejecución.

Lo anterior, acata el principio de planeación y al principio presupuestal de "continuidad", este último consagrado en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994 y según el cual "**con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación...**".



5. El Plan Plurianual de Inversiones tiene vigencia limitada a la ejecución de los proyectos de inversión en él contenidos, con la salvedad de que se debe garantizar la financiación de proyectos de largo plazo hasta su culminación.
6. La inclusión de normas jurídicas instrumentales dentro del PND, inclusive con efectos permanentes en el ordenamiento jurídico, tienen la finalidad de lograr la ejecución de proyectos más allá del período de determinado Gobierno.
7. El artículo 67 de la Ley 1955 de 2019 continúa vigente y por lo tanto el Gobierno Nacional está llamado a garantizar la continuidad de las acciones, en aras de lograr la ejecución de AEROCAFÉ.
8. La figura presupuestal de las vigencias futuras, excepción al principio de anualidad del presupuesto público, permite que el Estado pueda acometer la ejecución de proyectos a largo plazo, cuya ejecución excede el año fiscal, así como macroproyectos de infraestructura, cuyo desarrollo va más allá de un periodo presidencial. Para estos últimos, se requiere que el proyecto cuenta con una declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES y aval previo del CONFIS.
9. Tanto en mayo de 2009, como en marzo de 2021, el CONPES consideró que el proyecto AEROCAFÉ es un proyecto de importancia estratégica, tras valorar criterios como: La necesidad, relevancia para las políticas sectoriales a mediano y largo plazo, el impacto regional y nacional, la articulación entre diversas entidades para su consecución, etc.
10. Las consideraciones y justificaciones en las que se fundaron las recomendaciones contenidas en los documentos CONPES No. 3586 (que declaró de importancia estratégica el proyecto AEROCAFÉ) y CONPES No. 4026 (que declaró de importancia estratégica el proyecto Construcción del Aeropuerto del Café - Etapa I), no desaparecerán de la realidad material, ni mutarán por otras, como efecto de la pérdida de vigencia del referido documento CONPES como instrumento para el trámite de las vigencias futuras actualmente afectadas hasta el 2023.
11. Sólo situaciones SOBREVINIENTES y EXTRAORDINARIAS, que pudieran impedir la conclusión de la ejecución del proyecto AEROCAFÉ, o que lo hicieran inviable, o que



obligaran al Estado a modificar la priorización de los recursos, podrían dar lugar a que no se emitiera la nueva declaratoria de importancia estratégica del proyecto AEROCAFÉ que haga posible que se sigan afectando vigencias futuras para la ejecución del proyecto.

12. El desistimiento del proyecto implicaría el desconocimiento de las políticas públicas en materia de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, conforme al PLAN ESTRATÉGICO AERONAÚTICO 2019 - 2030.
13. La falta de financiación al proyecto, por parte de cualquiera de los aportantes actualmente obligados, comportaría un incumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Convenio Marco de Cooperación y en el Convenio derivado adiado del 24 de junio de 2020 y sus documentos accesorios.
14. El incumplimiento de la obligación de financiación al proyecto **NO** tiene el efecto de claudicarlo, como tampoco cesan los efectos jurídicos que se deducen del Convenio Marco de Cooperación para los demás signatarios de manera que, las demás entidades pueden y deben continuar gestionando las obligaciones a su cargo.
15. Si las demás entidades involucradas no pueden suplir su ausencia presupuestal, bien se configuraría una causal taxativa de terminación del Convenio Marco de Cooperación.
16. Una futura falta de financiación al proyecto de parte de la Nación puede eventualmente derivar en responsabilidad de índole patrimonial, fiscal y disciplinario.
17. Si el proyecto se frustrara por esta u otra causa, implicaría el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios y contratos suscritos, lo cual, necesariamente y, en forma indefectible configuraría un evidente detrimento patrimonial al erario, en la medida en que: quedarían inversiones efectuadas y ejecutadas sin utilidad alguna. Se habrían hecho inversiones que sólo se justificaban con la conclusión plena del proyecto. La no continuidad implicaría la violación al principio de planeación y legalidad del gasto.
18. No es posible que, en forma justificada, legal ni legítima, uno de los signatarios crea que puede apartarse del proyecto, sin consecuencia alguna, si lo hace, en principio, deberá afrontar las correspondientes consecuencias, debiendo tener en cuenta que, si abandona el proyecto dejando de hacer sus aportes, ello podrá ser suplido por los



demás, aun cuando, bien podrán dirigir acciones de orden indemnizatorio en contra de él por su incumplimiento convencional.

19. En instancias judiciales un acto administrativo que frustre el proyecto, parcial o totalmente, estaría llamado a ser atacado por ser contrario -sin ninguna duda- a la **"teoría del respeto a los actos propios"** que, junto con la **buena fe y la seguridad jurídica**, son fundamento del principio de la **confianza legítima**, que proclama que hay que creer en las autoridades públicas y a esperar de ellas el cumplimiento de sus decisiones
20. Si el abandono impide la ejecución del proyecto, porque la entidad se niegue o pretermita adelantar las gestiones administrativas, estratégicas o dictar decisiones administrativas que sólo le correspondían a ella, en virtud de sus competencias legales, constitucionales o convencionales, **ello derivará en consecuencia de orden patrimonial, fiscal, disciplinario y penal.**
21. Si uno de los signatarios abandona el proyecto, los demás deberán hacer todo en cuanto puedan, en forma diligente, perita y oportuna, a fin de salvarlo, a los efectos de demostrar gestión y cumplimiento de sus deberes legales y convencionales ante los entes de control, en el propósito de no comprometer su responsabilidad personal.
22. Partiendo de la premisa anterior, en el supuesto de que se pretendiese que, el Proyecto AEROCAFÉ no continuara, tras someterlo a la votación ciudadana por vía del mecanismo de consulta popular, ello comportaría el desconocimiento del precedente constitucional¹, conforme al cual, en aquellos asuntos en que existan competencias concurrentes entre la Nación y las entidades territoriales, **la Consulta Popular no es un mecanismo aplicable**, en tanto, la participación de los estamentos nacionales y territoriales, en forma concurrente ya adoptaron una decisión, la cual no debiera someterse a una posterior revisión de la sociedad.

CONSULTORÍA CONTRACTUAL S.A.S.,

¹ Sentencia SU - 411 de 2.020



CONSULTORÍA CONTRACTUAL
ABOGADOS

Bogotá D.C., octubre 10 de 2.022

Señores

ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ – AEROCAFÉ

Atn. Dra. **AMPARO SÁNCHEZ LONDOÑO**

Gerente

gerente@AEROCAFÉ.com.co

director.juridico@AEROCAFÉ.com.co

tatiana.athortua@gmail.com

Ref. CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES No. 066 DE 2022, SUSCRITO ENTRE LA ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ Y CONSULTORÍA CONTRACTUAL S.A.S

Asunto: Concepto jurídico, primera parte.

Muy respetados señores,

Conforme al alcance del objeto del contrato, indicado en la referencia, hacemos entrega de nuestra primera parte del concepto, el cual, tiene por propósito responder si, de cara al principio de legalidad y, conforme a un criterio de conveniencia es posible desistir de la ejecución del proyecto, AEROPUERTO DEL CAFÉ, ubicado en el municipio de PALESTINA, en el DEPARTAMENTO DE CALDAS, análisis éste que se desarrollará con respecto a los distintos actos jurídicos, por ello mismo, vinculantes, de carácter unilateral, bilateral, incluso, plurilateral que han sido expedidos o celebrados por los distintos actores que, del orden nacional o territorial son partícipes o intervinientes dentro de la cuestión, lo que procedemos a hacer, conforme se indica a continuación:

I. EL PROYECTO AEROCAFÉ

El AEROPUERTO INTERNACIONAL DEL CAFÉ -AEROCAFÉ- es un proyecto cuidadosamente concebido y preparado durante varias décadas, lo que hace que cuente con **serios y detallados** estudios técnicos, legales, económicos, ambientales, sociales, de mercado, de operación aérea y de condiciones aeronáuticas que toman en consideración criterios como la topografía, geología, accesibilidad, climatología y vientos de la zona, proximidad a otros



aeropuertos, ruidos, núcleos de población, demanda de pasajeros, impacto regional y nacional, normas y reglamentos colombianos e internacionales, entre otros múltiples aspectos.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto del nuevo aeropuerto AEROCAFÉ, que debe remplazar al AEROPUERTO NACIONAL DE LA NUBIA, se compone de tres fases, a saber:

- **Primera fase:** Abarcaba la explanación, transporte y disposición de materiales, así como la realización de obras de drenaje y la adecuación y conformación de sitios de depósito de sobrantes.
- **Segunda fase:** Construcción de la pista y otras terminaciones de asfalto y finalización de los sistemas de drenaje.
- **Tercera fase:** Edificación de la torre de control, la terminal de pasajeros, instalaciones de bomberos y un centro de gestión.

Se trata de un proyecto que se gestó en 1.977 y que, a lo largo de los últimos 45 años ha venido **sumando argumentos** que sustentan su **necesidad, conveniencia, factibilidad** e importancia, conforme lo muestra la siguiente cronología:

1977	Se concibió la idea de aprovechar las buenas condiciones de ubicación, climatología y visibilidad que ofrece la meseta localizada entre La Felisa y Chinchiná en el Departamento de Caldas, para proyectar la construcción del que comenzó a llamarse "Aeropuerto de Palestina" y que hoy se conoce como "Aeropuerto del Café" o AEROCAFÉ
1985	Se creó la Corporación Aeropuerto de Palestina, con el objetivo de promover la construcción del proyecto, con la participación del Municipio de Palestina y la Cámara de Comercio de Manizales
1986	La Gobernación de Caldas entró a formar parte de la Corporación Aeropuerto de Palestina, destinando hasta el 25% de los ingresos del recaudo de la tasa aeroportuaria del Aeropuerto de la Nubia (Manizales).



1989	El Municipio de Manizales se vinculó también a la Corporación Aeropuerto de Palestina.
2002	Los Institutos de Financiamiento INFI-CALDAS e INFIMANIZALES, mediante convenio suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – y con el aporte de éste de US\$290.640, encargaron al Comité Departamental de Cafeteros de Caldas para que adelantara <i>“La Asistencia Preparatoria para la revisión de diseños y presupuestos para la primera etapa del Aeropuerto de Palestina”</i> .
2002	Se firmó el convenio 'Aeropuerto de Palestina', con el que el Comité y la Federación Nacional de Cafeteros fueron designados como agencia de implementación, coordinadores de gastos y coordinadores de las labores del proyecto
2003	Se obtiene Licencia Ambiental y permiso de construcción de la AEROCIVIL para el proyecto
2005	Inicia la obra de los primeros Terraplenes del aeropuerto.
2008 y 2009	La Aerocivil ejecutó obras complementarias Se constituyó la Asociación Aeropuerto del Café, persona jurídica sin ánimo de lucro, integrada por el Departamento de Caldas, los municipios de Manizales y Palestina e INFICALDAS e INFIFANIZALES, los cuales gerenciarían el proyecto.
2012 a 2013	Se suscribió y ejecutó el Contrato de Consultoría No 031 de 2012 con el Consorcio Aeropuerto del Café, que tuvo por objeto realización de Estudios y Diseños de Afianzamiento Técnico del Proyecto
2013	La Asociación Aeropuerto del Café, a solicitud de Aerocivil, contrató los estudios referentes al análisis de los procedimientos de vuelo, de las condiciones del espacio aéreo y la elaboración de las cartas de aeronavegación, y del análisis y modelación de ruido del Aeropuerto del Café, para sus dos primeras etapas de desarrollo
2014	La Aerocivil emitió conceptos técnicos favorables sobre las características físicas, de los estudios de operación aérea y de los estudios de modelación de ruido para las Etapas 1 y 2 del Proyecto.
2015	La Asociación Aeropuerto del Café contrató los estudios complementarios para la modificación de la licencia ambiental de acuerdo con los nuevos estudios de afianzamiento técnico



2016	Se realizaron mesas de trabajo lideradas por el Ministerio de Transporte, con el propósito de identificar posibles fuentes para obtener el cierre financiero del proyecto, revisar todos los estudios del proyecto
2016	Se suscribió un convenio de asociación con la Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER, con el propósito de aunar esfuerzos interinstitucionales para contratar la consultoría que tendría como objeto "ELABORAR EL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD SOCIO - ECONÓMICA DEL AEROPUERTO DEL CAFÉ - FASE II EN PALESTINA (CALDAS), Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL",
2016 y 2017	Se tramitó en CORPOCALDAS la modificación de la licencia ambiental.
2016 a 2018	Se adelantaron mesas de trabajo técnicas organizadas por la Aerocivil para revisar los documentos y estudios del proyecto y la normatividad aeronáutica, al propósito de determinar los faltantes para la viabilidad del aeropuerto.
2019	El Congreso de la República aprueba la Ley 1955 mediante la cual, el Plan de Desarrollo incluyó el proyecto Aeropuerto del Café y cuyo artículo 67 se dispuso que los recursos destinados a su ejecución serían administrados a través de un Patrimonio Autónomo que debe constituir la Aeronáutica Civil, nutrido con aportes de la Nación y la Región.
2020	Se suscribe con Fiduciaria Colpatria el contrato de fiducia en el que la Aeronáutica Civil es el fideicomitente, con el que se constituye el Patrimonio Autónomo ordenado por la Ley 1955.
2021	El 26 de febrero se firma con OBRASCÓN HUARTE LAÍN S.A. SUCURSAL COLOMBIA - OHLA, el contrato de Contrato de Obra No. 9, cuyo objeto fue "adelantar las actividades de la Fase 1 -movimiento de tierras- del Proyecto Aeropuerto del Café".
2022	La Gerencia de la Unidad de Gestión del Patrimonio Autónomo AEROCAFÉ decidió terminar de manera unilateral el contrato con OHLA por incumplimiento del contratista.



III. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PROYECTO:

3.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El direccionamiento de las políticas públicas que deba adoptar el Gobierno Nacional se circunscribe al ejercicio de la planificación económica y social, cuyos términos y lineamientos se plasman en el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Esta herramienta de origen constitucional define los programas de inversión y las metas estatales para el correspondiente periodo de Gobierno¹, cuyo contenido es definido por el artículo 339 de nuestra Carta Política la siguiente manera:

***“ARTICULO 339.** Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. **En la parte general** se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. **El plan de inversiones** públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.”*

La discriminación del contenido del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra, a su vez, plasmado en la ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), cuyos artículos 5° y 6° discriminan el contenido de la parte general del plan y los planes de inversión².

¹ Corte Constitucional, sentencia C-524 del 1 de julio de 2003, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño: *“**existe una clara relación política entre el Plan de Desarrollo y el régimen presidencial en Colombia, que exige armonía entre ellos a partir de la incorporación, en el Plan de Desarrollo, de los compromisos del elegido, que se traducen en políticas institucionales a mediano y largo plazo. Precisamente una característica del régimen democrático es el voto por un programa de gobierno, que se consolida en el vínculo formado entre la voluntad popular y la propuesta de gobierno expuesta por el candidato electo, que ha de reflejarse en el contenido del Plan de Desarrollo, pues no tendría sentido alguno que el pueblo optara por una idea de país futuro, representado en las propuestas de campaña electoral, que no fueran de recibo en el Plan de Desarrollo.**”* Se resalta.

² ***“ARTÍCULO 5o. CONTENIDO DE LA PARTE GENERAL DEL PLAN.** La parte general del plan contendrá lo siguiente: a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; b) Las metas nacionales y*



El Plan Nacional de Desarrollo, encontrándose compuesto de una parte general y de un plan de inversiones, persigue coordinar y articular las metas del Gobierno Nacional con el Presupuesto General de la Nación, afianzando la proyección de los recursos disponibles para la materialización de las metas y objetivos nacionales, regionales y sectoriales³.

Existe un tercer componente del presupuesto denominado como instrumental, en el cual se desarrollan los mecanismos necesarios para ejecutar las metas y objetivos de gobierno.⁴

En el caso concreto, AEROCAFÉ tiene como fundamento los proyectos de inversión del sector transporte y, además, se consignó dentro de la parte instrumental del Plan Nacional de Desarrollo (ley 1955 de 2019 art. 67), estableciendo para ello la creación de un patrimonio autónomo que podrá recibir aportes del Gobierno Nacional, del Departamento de Caldas, sus Municipios y donaciones del sector público o privado nacional e internacional.

3.2. VIGENCIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SU EFECTO VINCULANTE

sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos; c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

6o. CONTENIDO DEL PLAN DE INVERSIONES. *El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente: a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución”.*

³ Decreto 111 de 1.996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) Artículo 13. *Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9; L. 179/94, art. 5)”. Se resalta.*

⁴ Corte Constitucional, sentencia C – 305 del 30 de marzo de 2004.



El PLAN NACIONAL DE DESARROLLO se concibe como un instrumento de planificación, coordinación y de articulación de la metas y objetivos del Gobierno de Turno, entendiendo que, en principio, las disposiciones allí contenidas, subsisten en la misma temporalidad del correspondiente Gobierno.

Sin embargo, la estructuración del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO abarca componentes de inversión a largo plazo que, conforme a su naturaleza, exceden el cuatrienio del correspondiente Gobierno.

Un primer acercamiento a la inclusión de proyectos a largo plazo se encuentra desarrollada en el literal c) del artículo 6° de la ley 152 de 1.994 cuando dispuso que: *"El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente: (...) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general"*.

En concordancia con lo anterior, el artículo 7° de la misma ley 152 de 1.994 definió los presupuestos plurianuales en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 7o. PRESUPUESTOS PLURIANUALES. Se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal.

Cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación". (Se destaca)

De conformidad con la norma citada, los programas de inversión pública que requieran para su ejecución **más de una vigencia fiscal** exigen del gobierno **procurar que los primeros proyectos de inversión con presupuestos plurianuales tengan garantizada la financiación hasta su culminación**.

Este precepto normativo responde al **principio de continuidad** consignado en el literal f) del artículo tercero de la Ley 152 de 1.994, el cual señala lo siguiente:



CONSULTORÍA CONTRACTUAL
ABOGADOS

"f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación". Se resalta.

Quiere decir lo anterior que, si bien, el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, en principio, plasma las políticas institucionales del correspondiente Gobierno, **ello no significa que se vete la posibilidad de concebir proyectos, a largo plazo, cuya culminación se pueda garantizar.** Tal afirmación se enmarca en la **vigencia** de la ley que adopta el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, pues, las disposiciones allí contenidas pueden seguir surtiendo efectos jurídicos, aun con la existencia de un nuevo Plan de Desarrollo.

Es por esa razón que: *"(i) la permanencia de una norma en el ordenamiento jurídico nada dice sobre su relación con la ley que la contiene, y (ii) la prohibición de expedir por esta vía contenidos con vigencia más allá del cuatrienio desconoce que los planes nacionales de desarrollo no derogan en su totalidad la ley de planeación del anterior gobierno".⁵* (Se resalta)

Ejemplo de lo anterior puede verse en los Planes Nacionales de Desarrollo 2014 – 2018 y 2019 – 2022, cuyas disposiciones finales consagraron lo siguiente:

Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), artículo 267: *"(...) Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.*

Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022), artículo 336: *"La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente Inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior".*

⁵ Aclaración de voto de la Magistrada Diana Fajardo Rivera sentencia C-126 de 2020



Conforme se advierte en la citada normatividad, a la fecha, existen disposiciones contenidas en los planes nacionales de desarrollo de Gobiernos anteriores que, a la fecha continúan vigentes, en concordancia con el **principio de continuidad de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo**.

Igual afirmación puede apreciarse en el concepto unificado 2022 – 01 – OAJ – DNP de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, la cual se pronunció en los siguientes términos:

“En efecto, en la práctica la parte general pierde vigencia con la expedición del PND de cada Gobierno, dada su relación fundamental con las prioridades, metas, objetivos, programas y proyectos que adelanta cada presidente de la República en su respectiva gestión cuatrienal, en concordancia con su agenda política y sus promesas de campaña que pasan a ser compromisos adquiridos frente a la ciudadanía.

Por otra parte, sobre el segundo componente del PND, esto es el Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, es preciso señalar que, su vigencia está determinada en función de la ejecución de los proyectos de inversión contenidos en los presupuestos plurianuales que lo conforman, pues esta puede extenderse superando el cuatrienio del respectivo periodo de gobierno (...).” Se resalta.

La anterior apreciación ha permitido que se consoliden proyectos de inversión, como la construcción del AEROPUERTO DE CAFÉ, cuya complejidad técnica y presupuestal exigen, necesariamente que su ejecución se extienda por un lapso superior al periodo de Gobierno Presidencial, **cuya culminación es garantizada en virtud del principio de continuidad**.

IV. EL PUNTO DE PARTIDA PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO: LA POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO COLOMBIANO.

La Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), a la que Colombia pertenece, define que: *“el presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país”* (ASIP s.f.).



Por su parte, la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de nuestro país, explica que: *"El presupuesto público es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. Es el instrumento mediante el cual ejerce su función de financiador o proveedor directo de bienes y servicios. Como parte del proceso de gestión estatal de planeación, en el presupuesto se materializan en propuestas cuantificadas los diferentes propósitos de Estado y de gobierno que se ejecutarán a través de las entidades encargadas de su administración. Por medio del presupuesto se atiende también el funcionamiento de estas entidades y el financiamiento adquirido para el desarrollo de sus actividades"*⁶. (subrayas nuestras).

En Colombia, desde la Ley 38 de 1.989, el presupuesto forma parte de un grupo más amplio: El Sistema Presupuestal. En efecto: *"(...) el presupuesto no es un fenómeno aislado, sino que hace parte de un conjunto mayor en el cual se expresa la actividad estatal. El presupuesto aparece como la expresión cuantitativa de la política fiscal en sus interrelaciones **intertemporales** con los fundamentales macroeconómicos; constituyendo el instrumento a través del cual se materializa la acción del Estado y se ejecuta el PND"*⁷.

Al respecto, explica el profesor, Juan Camilo Restrepo que: *"el Sistema Presupuestal de la Ley 38 de 1989 vincula decisiones presupuestales del nivel nacional a la aprobación de los organismos supremos de planeación y de política fiscal"*⁸, entre los que se encuentran el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES y el Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS.

4.1. LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO

Los principios presupuestales son reglas generales que establecen los criterios y parámetros que sirven como marco de referencia para el desarrollo de las distintas etapas del proceso presupuestal. En nuestra Constitución Política encuentran mención en el capítulo 3 del título

⁶ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto General, Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano, Quinta Edición revisada, Feb. 2022.

⁷ *Ibidem*

⁸ RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda Pública*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, octava edición, octubre de 2006



XII de la Carta que trata del presupuesto y tienen consagración y desarrollo en el Estatuto Orgánico del Presupuesto EOP (Decreto 111 de 1996, que compiló la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995), cuerpo normativo que establece que los principios del sistema presupuestal son: Planificación, Anualidad, Universalidad, Unidad de Caja, Programación Integral, Especialización, Inembargabilidad, Coherencia Macroeconómica y Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal⁹.

A los efectos del presente concepto, resultan especialmente relevantes los principios de planificación y de anualidad, a los que pasamos a referirnos.

4.1.1. PLANIFICACIÓN

EOP, Decreto 111 de 1996: Artículo 13: *"Planificación. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38 de 1989, art.9; Ley 179 de 1994, art.5)"*.

Propende este principio, porque, en el Estado colombiano, las entidades estatales y los servidores públicos **cumplan el deber de planificar con rigurosidad cada proyecto que se quiera emprender**. Así, el patrimonio público debe destinarse, de forma responsable y eficiente, a satisfacer las necesidades y prioridades que demanda el interés general y, todo ello, debe verse reflejado en los diversos instrumentos que conforman el sistema presupuestal, de modo que se prevean, de forma realista, coordinada y coherente las fuentes de los recursos para el cumplimiento de los objetivos pretendidos.

4.1.2. ANUALIDAD

EOP, Decreto 111 de 1996: Artículo 14 prevé: *"Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, art.10).*

⁹ Creado por la Ley 1473 de 2011, que establece una nueva regla fiscal que sustituye íntegramente el principio de homeóstasis presupuestal.



Conforme a este principio, el presupuesto tiene vigencia de un año y, por tanto, debe ser ejecutado dentro del año fiscal que comienza el primero de enero y culmina el 31 de diciembre.

Sin embargo, existen algunas excepciones al principio de anualidad, como lo son: i) El mecanismo excepcional de las reservas de caja y presupuestales, que permiten extender la vigencia fiscal por un año más y ii) **las vigencias fiscales futuras, que son una autorización del Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS, para asumir obligaciones que afecten presupuestos posteriores, vale decir, para comprometer apropiaciones de vigencias fiscales futuras, que pueden ser ordinarias o excepcionales**¹⁰.

4.2. LOS PROYECTOS A LARGO PLAZO, COMO AEROCAFÉ, Y EL PRESUPUESTO

La figura presupuestal de las vigencias futuras, excepción al principio de anualidad del presupuesto público, permite que el Estado pueda acometer la ejecución de proyectos a largo plazo, cuya ejecución excede el año fiscal, ya que abre la posibilidad de que el presupuesto sea plurianual, siempre y cuando tenga la aprobación del CONFIS. **Adicionalmente, en tratándose de casos especiales, como los macroproyectos de infraestructura, cuyo desarrollo va más allá del mismo periodo presidencial, también por excepción, se permite que cuenten con respaldo presupuestal, vía vigencias futuras, si el proyecto cuenta con una declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES y aval previo del CONFIS**¹¹.

Precisamente, en aplicación del principio de planificación y, como excepción al principio de anualidad, el macroproyecto AEROCAFÉ, el cual, debe ser ejecutado en un plazo superior a un año fiscal y superior, también, a un periodo presidencial, ha sido objeto de declaratoria

¹⁰ Ley 819 de 2.003, Art. 10 y 11

¹¹ Ley 819 de 2003, en su Artículo 10, establece: *"El CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas...La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES previamente los declare de importancia estratégica"*.



de importancia estratégica por parte del CONPES, con aval previo del CONFIS, para asegurar su respaldo presupuestal con vigencias futuras.

4.2.1. HERRAMIENTAS PRESUPUESTALES PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS PLURIANUALES

El artículo 23 del Decreto 111 de 1.996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 23. La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.

Quando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

Esta disposición se aplicará a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas. El gobierno reglamentará la materia.

El gobierno presentará en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras (L. 179/94, art. 9)".

Un proyecto con presupuesto plurianual, como lo es la construcción del AEROPUERTO DE CAFÉ, requiere asegurar su financiación en un periodo superior a la vigencia fiscal en la cual se hayan concebido las correspondientes herramientas jurídicas para su ejecución.



4.2.2. LAS VIGENCIAS FUTURAS AUTORIZADAS POR EL CONFIS PARA EL PROYECTO AEROCAFÉ

Con fundamento en lo antes expuesto, el ordenamiento jurídico ha dispuesto la viabilidad de expedir vigencias futuras, cuya finalidad es la de amparar proyectos cuya ejecución y presupuesto exceda la anualidad en la que se concibieron.

En esos términos, la ley 819 de 2.003¹², contempló dos alternativas para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, tales como: **i) las vigencias futuras ordinarias y ii) las vigencias futuras extraordinarias.**

Se diferencia, la una de la otra en la medida en que, para las vigencias futuras ordinarias se requiere apropiar, como mínimo un 15% del presupuesto en la vigencia fiscal actual, mientras que, para la vigencia futura extraordinaria, no se requiere de apropiación alguna, en tratándose de proyectos para obras de **infraestructura**, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad y garantías para las concesiones.

Para la autorización de vigencias futuras, además de las apropiaciones que deban realizarse (en el caso de las vigencias futuras ordinarias), es necesario contar la autorización del CONFIS¹³, tal y conforme lo dispone el artículo 2.8.1.7.6 del Decreto de 1.068 de 2.015, según el cual:

***"ARTÍCULO 2.8.1.7.6. Ejecución compromisos presupuestales.** Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.*

El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago. Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte de Consejo Nacional de Política Fiscal - CONFIS o quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. (Se resalta)

¹² Artículos 10 y 11.

¹³ Consejo Superior de Política Fiscal



Como antes se explicó, en referencia al principio presupuestal de anualidad, *prima facie*, las vigencias futuras, autorizadas por el CONFIS, sólo pueden corresponder a las vigencias fiscales que se encuentren en el correspondiente cuatrienio o periodo de Gobierno.

Sin embargo, los proyectos de inversión que superen el respectivo periodo de Gobierno se encuentran exceptuados del límite temporal mencionado anteriormente, cuando cuenten con la declaratoria de importancia estratégica del CONPES¹⁴, previo aval del CONFIS.

En el caso concreto que nos ocupa, para el proyecto AEROCAFÉ se realizaron los siguientes trámites, a fin de expedir vigencias futuras, las cuales fueron gestionadas en el año 2.021:

Acta No. 687 del 16 de febrero de 2021 del CONFIS, mediante el cual se otorgó el AVAL FISCAL para la posterior declaratoria de importancia estratégica.
Documento CONPES 4026 mediante el cual se declaró la importancia estratégica del proyecto construcción del aeropuerto del Café Etapa I, Palestina.
Acta 689 del 22 de abril de 2021 del CONFIS, mediante el cual se autorizó la expedición de vigencias futuras.

4.2.3. EXCEPCIONAL REDUCCIÓN O ELIMINACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE VIGENCIAS FUTURAS

Si bien es cierto que, las vigencias futuras se constituyen en función de amparar los recursos de proyectos plurianuales, lo cierto es que, de conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, está dada la posibilidad de que el CONFIS pueda eliminar o reducir las autorizaciones para la expedición de vigencias futuras ya aprobadas.

En esos términos, el artículo 2.8.1.7.1.9 del Decreto 1.085 de 2.015, dispuso lo siguiente:

¹⁴ Ley 819 de 2003, artículo 10: "*La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES previamente los declare de importancia estratégica*".



"El Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS- cuando lo considere conveniente por razones de coherencia macroeconómica o por cambios en las prioridades sectoriales, podrá reducir o eliminar las autorizaciones de vigencias futuras. En estos casos, el CONFIS no podrá reducir o eliminar las autorizaciones de vigencias futuras que amparen compromisos perfeccionados".
(Se resalta).

Como excepción a la norma anteriormente citada, se tienen aquellos compromisos amparados con vigencias futuras que ya se hayan perfeccionado, entendiendo por perfeccionado "cuando cuentan con registro presupuestal, pues mediante éste se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a otro fin"¹⁵.

Así, pues, siendo la expedición de vigencias futuras la herramienta presupuestal idónea para garantizar la financiación de proyectos con presupuesto plurianual es importante tener en cuenta los escenarios dentro de los cuales podría, de forma excepcional y de darse los supuestos previsto en la norma, eliminarse o reducirse los montos autorizados por el CONFIS.

4.2.4. LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO AEROCAFÉ

El CONPES es un organismo consultivo, coordinador y asesor de la Administración, que cumple funciones, entre otras, de estudiar, recomendar, orientar, hacer seguimiento y conceptualizar como organismo técnico y autoridad de planeación.

En los últimos años, el CONPES ha revisado en varias ocasiones el proyecto AEROCAFÉ, así:

Documento CONPES No. 3270 de 16/02/204		
Propósito	Consideraciones y justificación	Recomendaciones adoptadas
Someter a consideración del CONPES la autorización a la Nación para otorgar la garantía	La construcción del aeropuerto de Palestina es la alternativa para solucionar las restricciones técnicas que presenta el aeropuerto de la Nubia	Autorizar a la Nación para otorgar la garantía a INFICALDAS hasta por US \$ 10 millones y a INFIMANIZALES-

¹⁵ Aspectos generales del proceso presupuestal (2022). Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.



<p>INFICALDAS hasta por US \$ 10 millones y a INFIMANIZALES hasta por US \$10 millones para la contratación de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo -FAD- con el Gobierno Español, a través del Instituto de Crédito Oficial -ICO - destinado a la construcción del Aeropuerto de Palestina</p>	<p>de Manizales, asegurando la prestación de servicio de transporte aéreo y aeronavegación de acuerdo con las normas y recomendaciones de la OACI y del RAC.</p>	<p>hasta por US \$10 millones, a los créditos externos que contratarán dichas entidades con el Instituto oficial de Crédito - ICO, -destinado a la construcción del Aeropuerto de Palestina, condicionado al perfeccionamiento de contragarantías.</p>
--	--	--

Documento CONPES No. 3586 de 11/05/2009

Propósito	Consideraciones y justificación	Recomendaciones adoptadas
<p>Someter a consideración del CONPES, la declaración de importancia estratégica del proyecto "Aeropuerto del Café", de conformidad con la Ley 819 de 2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos", reconoce la importancia que ha tenido en los últimos años el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria, debido a la evolución del movimiento de carga y pasajeros, y su consecuente mayor participación en el valor del comercio exterior colombiano para el caso de la carga. • Una de las necesidades identificadas para el fortalecimiento del transporte aéreo en el Departamento de Caldas, es el mejoramiento de las características técnicas y condiciones operativas del aeropuerto de La Nubia, el cual presta sus servicios a la ciudad Manizales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Declarar como de importancia estratégica el proyecto "Aeropuerto del Café", según lo estipulado en la Ley 819 de 2003 y en los términos previstos en el presente documento CONPES. 2. Encargar al Ministerio de Transporte y a la Aerocivil, adelantar las acciones necesarias para ejecutar el Plan de Inversiones propuesto en el presente documento. 3. Solicitar a la Aerocivil adelantar los trámites presupuestales correspondientes, para la aprobación de las vigencias futuras requeridas como aporte



	<ul style="list-style-type: none">• El aeropuerto de La Nubia presenta limitaciones en su operación¹⁶ que redundan en: baja utilización de la capacidad instalada de su infraestructura, restricción de uso de aviones con alta capacidad transportadora y, por ende, una subutilización del potencial de movilización de carga y pasajeros, lo que puede repercutir en una desventaja competitiva para la región• De acuerdo con información de la Aerocivil, técnicamente es inviable mejorar las condiciones de aeronavegación del aeropuerto de La Nubia• Una de las alternativas planteadas para la solución de las restricciones del aeropuerto La Nubia es la construcción del aeropuerto de Palestina con todas las características técnicas para operación diurna y nocturna de aeronaves, asegurando prestación del servicio de transporte aéreo y aeronavegación de acuerdo con las normas y recomendaciones de la OACI y el RAC.• De acuerdo con información suministrada por la gerencia del proyecto, el desarrollo de la nueva infraestructura aeroportuaria presentará, entre otras, las	<p>de la Nación al proyecto "Aeropuerto del Café", en los términos presentados en este documento.</p> <ol style="list-style-type: none">4. Encargar a la Aerocivil suscribir el convenio con la Asociación Aeropuerto del Café, con el fin de que esta Entidad realice la ejecución de las obras correspondientes al Aeropuerto del Café.5. Solicitar a INFIMANIZALES e INFICALDAS adelantar todas las acciones requeridas para otorgar a favor de la Nación garantías líquidas suficientes a los créditos de presupuesto que otorgará la Nación, previa satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.6. Solicitar a la Gobernación de Caldas y el Municipio de Manizales adelantar todas las acciones requeridas para otorgar a favor de la Nación contragarantías que aseguren el pago de los créditos de presupuesto que otorgue la Nación a
--	--	--

¹⁶ "imposibilidad de operación de aeronaves en horario nocturno, operación de pista con restricciones de zona libre de aproximación por asentamientos urbanos, restricciones topográficas dentro del área de aproximación de las aeronaves al aeródromo y condiciones meteorológicas adversas".



	<p>siguientes ventajas: topográficas, geográficas, climatológicas y meteorológicas, accesibilidad y conectividad.</p> <ul style="list-style-type: none">• El proyecto cuenta con los siguientes requisitos técnicos y legales que garantizan su ejecución:<ul style="list-style-type: none">✓ Licencia Ambiental expedida por CORPOCALDAS mediante Resolución 0318 del 16 de mayo del 2003 (Pista de 1.620 m de longitud),✓ Licencia Ambiental expedida por CORPOCALDAS mediante Resolución No. 0120 del 06 de mayo de 2005 (Pista de 2.100 m de longitud).✓ Viabilidad Técnica otorgada por la Aerocivil el 09 de Julio del 2003.✓ Permiso de Construcción expedido por la Aerocivil mediante Resolución 05364 del 12 de diciembre del 2003.✓ Diseños de Ingeniería revisados y avalados por la OACI el 22 de Julio del 2004.✓ El CONFIS, en la sesión del día 9 de marzo de 2009, evaluó y avaló fiscalmente la distribución presupuestal de recursos de la Nación para el desarrollo del proyecto✓ Existen los compromisos financieros y responsabilidades frente al proyecto en cabeza de la	<p>INFIMANIZALES e INFICALDAS, previa satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>7. Solicitar a INFIMANIZALES e INFICALDAS adelantar todas las acciones requeridas para garantizar los recursos faltantes para la terminación del proyecto, en caso de no concretarse los recursos del Crédito FAD por parte del Gobierno Nacional, y que por lo tanto no se puedan otorgar los créditos de presupuesto previstos.</p>
--	--	---



	Nación y de las entidades regionales que gestionan el proyecto.	
Documento CONPES No. 4026 de 08/03/2021		
Propósito	Consideraciones y justificación	Recomendaciones adoptadas
Someter a consideración del CONPES la declaración de importancia estratégica del proyecto Construcción del Aeropuerto del Café - Etapa I, Palestina. Este proyecto se enmarca dentro de lo establecido en el Pacto por el Transporte y la Logística para la Competitividad y la Integración Regional de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, expedido mediante la Ley 1955 de 2019, el cual se articula con el Plan de Desarrollo Departamental de Caldas 2020-2023 Unidos es posible.	<ul style="list-style-type: none">• El proyecto de Construcción del Aeropuerto del Café - Etapa I, Palestina se ha sustentado particularmente en las leyes del PGN para las vigencias 2019 y 2020 (Ley 1940 de 2018 y 2008 de 2019, respectivamente) y la Ley del PND 2018 2022 (Ley 1955 de 2020). En este sentido, hay un antecedente de la voluntad del legislador por habilitar el aporte de recursos de la Nación al proyecto, exponiendo la necesidad intrínseca de expedir un documento CONPES de declaración de importancia estratégica para asegurar los correspondientes recursos para su materialización en un horizonte que sobrepasa el actual periodo de gobierno.• El transporte aéreo es una forma eficiente de conectar personas, mercancías y regiones debido a la variedad de condiciones geográficas en el país.• Genera beneficios como generación de empleos directos e indirectos, fomento del turismo, facilitación del comercio y aumento de la competitividad económica, entre otros	<ol style="list-style-type: none">1. Declarar de importancia estratégica el proyecto Construcción del Aeropuerto del Café - Etapa I, Palestina, de acuerdo con lo establecido en la Ley 819 de 2003, así como en el Decreto 1068 de 2015 y el aval fiscal otorgado por el CONFIS.2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento3. Solicitar al Ministerio de Transporte y a la Aerocivil realizar las acciones necesarias para la aprobación de vigencias futuras ordinarias requeridas para la financiación y ejecución de las obras aquí presentadas de acuerdo con la normativa aplicable y acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo



	<ul style="list-style-type: none">• Las condiciones socioeconómicas del Departamento de Caldas se ven limitadas por las actuales condiciones de operación del Aeropuerto La Nubia de Manizales• Caldas es el departamento con mayores exportaciones del eje cafetero y el noveno a nivel nacional, representando el 3,4 % del total de las exportaciones de Colombia.• La relación entre las exportaciones y el producto interno bruto (PIB) confirman la vocación exportadora que tiene el departamento.• En el departamento de Caldas en el año 2020, las exportaciones se movilizaron principalmente por modo marítimo (95,5 %), seguido del modo terrestre (3,7 %) y el modo• aéreo (0.8 %)• El principal destino de las exportaciones del departamento por vía aérea en• 2020 fue Estados Unidos con el 44,1 %, seguido de otros destinos como Canadá (11,9 %), Japón (10,1 %) y Noruega (7,6 %).• Según la IATA, en condiciones operacionales normales, el 50 % de la carga es transportada por los aviones que ofertan servicios de transporte de pasajeros y el 50 % restante es transportado por aviones especializados en carga.	<p>del sector transporte y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <ol style="list-style-type: none">4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento. información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en el mismo.5. Instar a la Gobernación de Caldas, la Alcaldía de Manizales, la Alcaldía de Palestina, INFI-CALDAS e INFI-MANIZALES realizar, desde sus competencias, las acciones necesarias para la aprobación de vigencias futuras requeridas para la financiación y ejecución de las obras a su cargo aquí presentadas, de acuerdo con la normativa aplicable
--	---	---



	<ul style="list-style-type: none">• El turismo juega un papel importante en la economía del departamento.• Las restricciones operacionales que presenta el actual Aeropuerto La Nubia de Manizales impiden ampliar la oferta de transporte de pasajeros y de capacidad de carga y limita la capacidad de las aerolíneas para ofertar servicios.• Se reiteran y amplían las consideraciones del Documento CONPES No. 3586• El CONFIS en sesión del 16 de febrero del 2021, de conformidad con lo establecido por el artículo 10 de la Ley 819 de 200368, así como por el artículo 2.8.1.7.1.2, del Decreto 1068 de 2015, otorgó el aval fiscal con el flujo de recursos presentado en la Tabla 8 correspondientes a los 298.119 millones de pesos de aportes de la Nación en el periodo 2021-2023.	
--	--	--

En este orden de ideas, está claro que, tanto en mayo de 2.009, como en marzo de 2.021, el CONPES consideró que, el proyecto AEROCAFÉ sí es de importancia estratégica, tras valorar criterios como: La necesidad, relevancia para las políticas sectoriales a mediano y largo plazo, el impacto regional y nacional, la articulación entre diversas entidades para su consecución, entre otras más profundas motivaciones.¹⁷

¹⁷ Manual Metodológico para la elaboración de documentos CONPES. Departamento Nacional de Planeación. 2021. Pág. 8



4.2.5. LA VIGENCIA DE LOS DOCUMENTOS CONPES

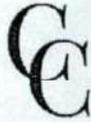
En relación con la vigencia de los documentos CONPES, la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación se pronunció, en Concepto Unificado 2022 – 02 OAJ – DNP, en los siguientes términos:

“Respecto de la vigencia de los documentos CONPES, sea lo primero aclarar que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano disposición que señale un periodo de vigencia específico para los documentos CONPES, en virtud de la diversidad de funciones que le han sido asignadas al Consejo y la naturaleza inicialmente no vinculante de sus documentos. Ahora bien, atendiendo a los pronunciamientos reiterados que se han hecho por parte de esta Oficina, se indica en términos generales que la vigencia de los documentos CONPES dependería de la naturaleza y el alcance de las recomendaciones del documento, así como de la permanencia del fundamento jurídico del cual se deriva la necesidad de contar con la intervención del CONPES para la toma de determinaciones al respecto.

“Así, cuando se trata de documentos CONPES emitidos como requisito legal, estos eventos constituyen un imperativo para llevar a cabo una cierta función estatal. Ejemplos de este tipo de documentos pueden ser encontrados en el trámite de operaciones de crédito público, la adopción del Plan Operativo Anual de Inversiones, en la aprobación del Marco de Gasto y/o la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones, entre otros. En estos casos, la vigencia de los documentos se encuentra limitada por el cumplimiento del trámite legal o reglamentario dispuesto por las normas, considerando los fines que persiga el documento y en el periodo que la misma norma exija.

“En los eventos en que la norma que ordena la actuación del documento CONPES pierden su vigencia, las recomendaciones del CONPES dejan de tener fundamento jurídico para articular las acciones del gobierno o de los distintos niveles de gobierno vinculados por el documento.

“Por otra parte, cuando el documento CONPES en cuestión ha sido formalizado a través de ley o decreto, la vigencia del documento se encuentra sometida a lo que la norma expresamente disponga al adoptar los lineamientos contenidos en dicho documento, en virtud del carácter vinculante de estas disposiciones.



"Por último, cuando se trata de documentos de política su vigencia está sometida a: (1) el cumplimiento de las recomendaciones que se adoptan, siempre que, pese al lapso transcurrido desde su publicación, sigan siendo consistentes con el ordenamiento jurídico y no estén limitadas temporalmente en el mismo documento CONPES o sujetas a condiciones materiales de aplicabilidad; y (2) a que las mismas no sean modificadas, aclaradas o reformadas por otros documentos de políticas que sean expedidos de manera posterior."(Subrayas y negrillas fuera del texto).

En este orden de ideas, en vista de que, los documentos CONPES, mediante los cuales se ha declarado de importancia estratégica el proyecto AEROCAFÉ se han emitido con el propósito de habilitar el trámite de vigencias futuras destinadas a su ejecución, previa existencia del correspondiente aval del CONFIS, debe entenderse que, una vez expiradas dichas vigencias, a las cuales, la correspondiente recomendación del CONPES dio origen, sería necesario un nuevo análisis y pronunciamiento del CONPES para mantener la declaración de importancia estratégica del proyecto AEROCAFÉ, previo nuevo aval del CONFIS, para hacer posible el trámite de vigencias futuras venideras.

No obstante, las consideraciones y justificaciones en las que se fundaron las recomendaciones contenidas en los documentos CONPES No. 3586 (que declaró de importancia estratégica el proyecto AEROCAFÉ) y CONPES No. 4026 (que declaró de importancia estratégica el proyecto Construcción del Aeropuerto del Café - Etapa I), no desaparecen de la realidad material, ni mutan por otras, como efecto de la pérdida de vigencia del referido documento CONPES como instrumento para el trámite de vigencias futuras.

Entonces, es indiscutible que, el proyecto AEROCAFÉ es de larga duración y que, en ningún caso su ejecución se agotaría en una anualidad, ni en un periodo presidencial de 4 años, razón por la cual, es previsible que su continuidad requiera nuevamente de otras vigencias futuras para las que será necesaria la expedición de un nuevo documento CONPES de declaratoria de importancia estratégica¹⁸.

Ahora bien: si se solicitara una nueva declaratoria de importancia estratégica del proyecto, al propósito de tramitar nuevas vigencias futuras que tuviera el

¹⁸ *Ibidem* Pág. 8 y 9



correspondiente aval previo del CONFIS, no habría razón válida alguna para que no se emitiera dicho documento CONPES, siempre que permanecieran las circunstancias y justificaciones que sirvieron como sustento a los documentos CONPES No. 3586 (que declaró de importancia estratégica el proyecto AEROCAFÉ) y CONPES No. 4026 (que declaró de importancia estratégica el proyecto Construcción del Aeropuerto del Café - Etapa I), de forma que, sólo situaciones sobrevinientes y extraordinarias, que pudieran impedir la conclusión de la ejecución del proyecto, o que lo hicieran inviable, o que obligaran al Estado a modificar la priorización de los recursos, podrían dar lugar a que no se emitiera la nueva declaratoria de importancia estratégica del proyecto.

V. EL EFECTO VINCULANTE DERIVADO DE LOS CONVENIOS Y LOS CONTRATOS SUSCRITOS CON RELACIÓN AL PROYECTO AEROPUERTO DEL CAFÉ

Otro de los trascendentales aspectos que debe ser objeto de análisis, lo son los convenios y los contratos celebrados entre los distintos intervinientes del proyecto, de los cuales se han derivado onerosas inversiones y erogaciones, a la vez que se han asumido obligaciones de pago con cargo a los aportes efectuados por parte de las distintas entidades del orden nacional y territorial por las cuales, se debe entrar a responder, lo cual deviene del acuerdo de las voluntades como fuente de las obligaciones¹⁹.

En ese sentido, habrán de sopesarse las consecuencias que se desprenden sobre la hipótesis de que se adopte la decisión de "abortar" el proyecto, en la medida en que, para aquellos objetos ya concluidos se habrían ejecutado y efectuado unas inversiones que ya no tendrán utilidad alguna, además de que, para aquellas objetos no concluidos y en ciernes de ejecución tendrán que pagarse las indemnizaciones que, conforme a la ley y al título jurídico correspondan, lo cual, incluso para el convenio marco así se previó, como condición negocial.

Así, en el análisis de la cuestión, los convenios y contratos, objeto de estudio fueron los siguientes:

¹⁹ Artículo 1.498 y 1.602 del Código Civil, en concordancia con el artículo 864 del Código de Comercio.



CONVENIO	OBJETO	COMPROMISO
Convenios Interadministrativos AEROCIVIL	Construcción de terraplenes 8, 9, y 10, obras complementarias para adecuar la pista del aeropuerto en toda su longitud.	Pago de obras y gerencia del proyecto
CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA, NO REEMBOLSABLE	ASISTIR A LA ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ EN LA PREPARACIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS, LEGALES Y FINANCIEROS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO EL AEROPUERTO DEL CAFÉ, EN EL MUNICIPIO DE PALESTINA, DEPARTAMENTO DE CALDAS.	Aporte internacional, no reembolsable para la elaboración de los estudios técnicos, legales y financieros necesarios para el desarrollo del proyecto.
ADENDA No. 1 AL CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA, NO REEMBOLSABLE	MODIFICA CLAÚSULA III	Prórroga plazo
ADENDA No. 2 AL CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA NO REEMBOLSABLE	MODIFICA CLAÚSULA III	Prórroga plazo
ADENDA No. 4 AL CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA NO REEMBOLSABLE	MODIFICA CLAÚSULA III y ANEXO A	Adición aporte internacional, no reembolsable
CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN No. 23 DE 2.019	AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, FINANCIEROS, ADMINISTRATIVOS Y JURÍDICOS ORIENTADOS A LA ARTICULACIÓN DE ACCIONES PARA LA ESTRUCTURACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO AEROPUERTO DEL CAFÉ	Asunción de roles, aportes de capital, compra de predios y financiación de inversiones para el proyecto, entidades del orden nacional y territorial. Pacto de indemnidad respecto de los contratistas y subcontratistas que ejecuten obras
OTROSÍ No. 1 AL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN	ADHESIÓN SIGNATARIOS	Asunción por parte de INFICALDAS e INFIMANIZALES compra de predios
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO DEL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN NO. 23 DE 2.019	REGULACIÓN APORTES A EFECTUAR POR PARTE DE LOS SIGNATARIOS	Regulación deber de hacer aportes por parte de los signatarios, regulación de la terminación anticipada por imposibilidad de desarrollo del proyecto



CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 20001043 DE 2.020	CONSTRUIR LA LÍNEA PROVISIONAL Y DEFINITIVA DEL TRAMO DE LÍNEA DE LA ESMERALDA – LA ENEA 230 KV, SOBRE LA PISTA PROYECTADA DEL AEROPUERTO DEL CAFÉ.	Pago estudios, diseños, traslado provisional y subterranización definitiva línea alta tensión, pista de aterrizaje
MODIFICATORIO 1 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 20001043 DE 2.020	ADICIONA CLAÚSULA SÉPTIMA	Asunción pago ISA con cargo al PATRIMONIO AUTÓNOMO

CONTRATO	OBJETO CONTRACTUAL	COMPROMISO
CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL DE ADMINISTRACIÓN Y PAGOS No. 20000838 H3 – 2020 DEL 9 DE OCTUBRE DE 2.020	CONSTITUIR UN PATRIMONIO AUTÓNOMO MEDIANTE UN CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DEL AEROPUERTO DEL CAFÉ, UBICADO EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS, SEGÚN ARTÍCULO 67 DE LA LEY 1955 DE 2019	Asunción de pago de comisiones fiduciarias.
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 01 DE 2.020	REALIZAR EL MANEJO ADMINISTRATIVO DE LA UNIDAD DE GESTIÓN DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO AEROCAFÉ, DE ACUERDO CON LOS REQUERIMIENTOS QUE EL CONTRATANTE REALICE EN CUMPLIMIENTO DE LAS INSTRUCCIONES FIDUCIARIAS DADAS POR AEROCIVIL.	Asunción de pago del personal dispuesto al servicio de la UNIDAD DE GESTIÓN
CONTRATO No. 16 de 2.021	REALIZAR LOS ESTUDIOS Y/O DISEÑOS DE DETALLE NECESARIOS Y SUFICIENTES PARA SUBTERRANIZAR EL TRAMO DE LÍNEA ESMERALDA – LA ENEA 230 KV	Pago de los estudios y diseños de subterranización
CONTRATO No. 22 DE 2.021	REALIZAR LA REUBICACIÓN PROVISIONAL Y TEMPORAL PARA EL TRAMO DE LÍNEA ESMERALDA – LA ENEA 230 KV No. 22 DE 2021 CELEBRADO ENTRE ISA INTERCOLOMBIA S.A. E.S.P., IDENTIFICADA CON NIT. 900.667.590 – 1 Y EL PATRIMONIO AUTÓNOMO AEROCAFÉ CUYO VOCERO Y	Pago de obra provisional



	ADMINISTRADOR ES LA FIDUCIARIA COLPATRIA S.A.	
CONTRATO DEL 5 DE NOVIEMBRE DE 2.021	CONTRATO PARA USO DE PREDIOS COMO SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL DE MATERIALES PROVENIENTES DE LA EXCAVACIÓN, DENOMINADO EN EL PROYECTO COMO ZODME No.2 O SAN JOSÉ, PARA EL PROYECTO AEROPUERTO DEL CAFÉ FASE 1 SUSCRITO ENTRE OHL S.A. SUCURSAL COLOMBIA, ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ - AEROCAFÉ Y EFRAÍN VALENCIA	Pago de uso de predios
CONTRATO DEL 8 DE ABRIL DE 2.022	CONTRATO PARA USO DE PREDIOS COMO SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL DE MATERIALES PROVENIENTES DE LA EXCAVACIÓN, DENOMINADO EN EL PROYECTO COMO SECTOR PREDIO "LA PITAYA" DEL ZODME No. 1/ CAUCE SUR, PARA EL PROYECTO AEROPUERTO DEL CAFÉ FASE 1 SUSCRITO ENTRE OHL S.A. SUCURSAL COLOMBIA, ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ AEROCAFÉ Y JOSÉ GILDARDO MEJÍA ALZATE	Pago de uso de predios
CONTRATO DE SEGUROS No. 41 DE 2.022	CONTRATAR EL PROGRAMA DE SEGUROS REQUERIDO PARA LA ADECUADA PROTECCION DE LOS BIENES E INTERESES PATRIMONIALES DE LA ASOCIACION AEROPUERTO DEL CAFÉ, ASI COMO DE AQUELLOS POR LOS QUE SEA O FUERE LEGALMENTE RESPONSABLE O LE CORRESPONDA ASEGURAR, EN VIRTUD DE DISPOSICIÓN LEGAL O CONTRACTUAL	Pago de primas de seguros

Al *rompe*, se advierte que, en efecto, en el desenvolvimiento y materialización del proyecto, múltiples han sido los convenios y contratos que se han tenido que celebrar, al paso que, derivado de ello, variadas han sido las inversiones y los compromisos de pago que se han asumido con cargo a los aportes que, de recursos públicos contrajeron hacer los signatarios del ACUERDO MARCO y su DERIVADO.



De ese modo, la no continuidad del proyecto implicaría el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios y contratos suscritos, lo cual, necesariamente y, en forma indefectible configuraría un evidente detrimento patrimonial al erario, en la medida en que:

- Quedarían inversiones efectuadas y ejecutadas sin utilidad alguna.
- Se habrían hecho inversiones que sólo se justificaban con la conclusión plena del proyecto.
- La no continuidad implicaría la violación al principio de planeación y legalidad del gasto.

VI. EL DESISTIMIENTO DEL PROYECTO IMPLICARÍA EL DESCONOCIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA AERONÁUTICA Y AEROPORTUARIA: EL PLAN ESTRATÉGICO AERONAÚTICO 2019 – 2030.

En el panorama del transporte aéreo mundial, existe un acelerado y dinámico crecimiento, tendencia que se espera se mantenga durante los próximos años con la influencia de la liberalización del mercado de transporte aéreo de pasajeros y carga, junto con sus tarifas. En este contexto se erige la necesidad de que se fortalezca y desarrolle una mayor capacidad y niveles de servicio en infraestructura aeroportuaria y aeronáutica, a fin de elevar la competitividad.

Para abordar esta serie de retos, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL requirió presentar el PLAN ESTRATÉGICO AERONAÚTICO 2019 – 2030 —en adelante PEA 2030—, para formular una política pública estable con proyección a largo plazo, cuyos principios rectores son eficacia, eficiencia, integración territorial y sostenibilidad.

Este plan es un instrumento de planificación de la política pública de transporte emanada del marco de competencias de la AEROCIVIL, contemplado en el Decreto 260 de 2.004, modificado por el Decreto 823 de 2.017.²⁰

²⁰ Art. 5 (...) 1. *Coordinar con el Ministerio de Transporte la definición de políticas y planes generales de aeronáutica civil y transporte aéreo, dentro de los planes generales de aeronáutica civil, propendiendo por el*



El PEA 2030 es un instrumento de planeación que no se encuentra aislado del histórico de políticas públicas, formuladas por los gobiernos nacionales, antes bien, es el resultado de la búsqueda de continuidad y congruencia por integrar a corto, mediano y largo plazo, un abanico de estrategias que, de manera conjunta, respondan al crecimiento del transporte aéreo bajo el entendido de papel vital que, este último desempeña en el crecimiento de la economía, mediante el posicionamiento competitivo de las regiones²¹.

En esta perspectiva, existe una serie de instrumentos de planeación que preceden y se articulan armónicamente con el PEA 2030 a saber:

6.1. PLAN MAESTRO DE TRANSPORTE INTERMODAL - PMTI 2015

Es una política de estado formulada por el MINISTERIO DE TRANSPORTE con intervención de otras entidades, como la VICEPRESIDENCIA, ANI, FEDESARROLLO, en virtud de las competencias contenidas en el art. 2 del Decreto 87 de 2.011.²² Así, "El Plan Maestro de

desarrollo aeronáutico del país. 2. Formular propuestas al Ministerio de Transporte para la definición de las políticas y planes generales de aeronáutica civil y transporte aéreo, dentro de planes generales de aeronáutica civil, propendiendo por el desarrollo aeronáutico y aeroportuario del país."

²¹ **Visión:** "Movilizar 100 millones de pasajeros y duplicar el transporte de carga en un entorno institucional claro, competitivo, conectado, seguro y sostenible, soportado en una infraestructura renovada, una industria robustecida y un talento humano de excelencia."

Líneas de acción.

- 2.1.1 Competencias Institucionales
- 2.1.2 Conectividad y Competitividad
- 2.1.3 Infraestructura y sostenibilidad ambiental
- 2.1.4 Industria Aeronáutica y cadena de suministro
- 2.1.5 Seguridad operacional y Seguridad de la aviación civil
- 2.1.6 Desarrollo del talento Humano del sector

²² *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias. Numeral 2.2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia.*



*Transporte Intermodal (PMTI) es una apuesta del Estado colombiano para organizar, en forma eficiente y estratégica el crecimiento del país, a través de una red de infraestructura que logre conectar a las ciudades, las regiones, las fronteras y los puertos, **priorizando los proyectos que mayor impacto tendrán para la economía nacional.***

Una de las líneas de acción específicas de este plan es la realización de inversiones que asciendan hasta a \$45 billones de pesos, según el marco de análisis de referencia que encontró que: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, **MANIZALES**, Bucaramanga, Popayán, Villavicencio, Santa Marta, Pereira, B/ventura, Sincelejo, Armenia, Yopal, Sogamoso, Montería, Florencia, Riohacha y Cúcuta **son las ciudades con los accesos de mayor impacto para la competitividad nacional.**

De manera concreta, en este instrumento de planeación se manifiesta la importancia del desarrollo de infraestructura aeroportuaria en el **eje cafetero**, como **región estratégica de conexión**, cuando precisó: ***"El Eje Cafetero juega un papel de 'bisagra' entre el puerto de Buenaventura, el Valle del Cauca y el resto del país. Se debe acelerar la estructuración de los accesos a las principales ciudades, estimular el desarrollo de plataformas logísticas y puertos secos, y coordinar las inversiones en aeropuertos, incluyendo el de Manizales."*** (Se destaca)

6.2. PLAN DE NAVEGACIÓN AÉREA PARA COLOMBIA – PNA COL.

Esta medida instrumental definió los lineamientos estratégicos para el desarrollo de la navegación aérea y recomendó desarrollar planes de acción para el suministro de servicios relacionados. Con este se propició la actualización de los planes maestros aeroportuarios con una proyección de 12 a 20 años, evidenciándose así, la vocación de prolongar en el tiempo las políticas públicas en materia de fortalecimiento de transporte aéreo de pasajeros y de carga mediante la disposición de infraestructura.

6.3. CONPES No. 3.547 DE 2.008, ACTUALIZADO POR EL CONPES No. 3.982 DE 2.020 "POLÍTICA NACIONAL DE LOGÍSTICA".

Este documento tiene asiento sobre las bases de la necesidad de mejoría de la competitividad para el aprovechamiento de oportunidades en la agenda del mercado



internacional, por medio del impulso de estrategias para consolidar el sistema logístico nacional.

En cuanto al transporte intermodal de carga en modo aéreo, previó el ajuste de los planes maestros aeroportuarios por parte de la AEROCIVIL.

6.4. INTEGRACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El **PEA 2030** fue adoptado por el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 – 2022, el cual integró, por primera vez, un capítulo de políticas públicas tendientes a fortalecer la aviación civil y a disponer su desarrollo durante los próximos 12 años.

En este sentido, el Decreto 129 de 2.020, norma reglamentaria que adicionó *el Título 10 a la parte 4 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015 Único Reglamentario del Sector Transporte*, indicó, en el parágrafo primero del artículo 2.4.10.2 que, para apoyar la financiación de proyectos para la intervención de la red aeroportuaria regional de las entidades territoriales, las autoridades respectivas deberán verificar que aquellos se enmarquen en un instrumento de planificación que incluya infraestructura como el PLAN ESTRATÉGICO AERONÁUTICO.

Así, corolario de lo anterior, lo es el de que el PEA 2030 es un instrumento de planeación que reviste excepcional importancia por articularse de manera armónica con las políticas públicas en materia de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria que, en todo caso termina condicionando el desarrollo de proyectos como AEROCAFÉ, el cual se consignó en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 que adoptó el PEA en su parte general por cuanto, los documentos “BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO” exponen un capítulo dedicado al transporte aéreo, infraestructura y servicios que, entre otros se concreta en el objetivo de desarrollar políticas, planes, programas y proyectos integrados en infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, transporte y logística para el sector aéreo.

En esta línea, el PEA 2030 se transversaliza a lo largo de todo el PND 2018 – 2022, incluyéndose, en la parte general o dogmática de aquel, pero además, termina por ser una política pública que se ubica en la parte instrumental de la misma norma que, como lo ha precisado la Corte Constitucional: *“son mecanismos para la Ejecución del Plan, esto es, leyes en sentido general, con carácter de ordinarias, que se encuentran dentro del PND, destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general, así como a que efectivamente se adelanten las inversiones contempladas en la programación*



de las inversiones²³, constituyéndose en leyes que integran la legislación ordinaria y, en consecuencia, su vigencia se predica hasta que exista una derogatoria explícita o tácita.

VII. CONCLUSIONES GENERALES

Conforme a lo dicho en precedencia, se debe concluir que:

- 7.1. El Aeropuerto Internacional del Café -AEROCAFÉ- es un proyecto cuidadosamente concebido y preparado durante varias décadas, lo que hace que cuente con serios y detallados estudios técnicos, legales, económicos, ambientales, sociales, de mercado, de operación aérea y de condiciones aeronáuticas.
- 7.2. Se trata de un proyecto que se gestó en 1977 y que, a lo largo de los últimos 45 años, ha venido sumando argumentos que sustentan su necesidad, conveniencia, factibilidad e importancia.
- 7.3. El Plan Nacional de Desarrollo enmarca la guía de trabajo sobre la cual se circunscribirán las actuaciones del correspondiente gobierno.
- 7.4. La vigencia de las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo es diferente en tratándose de proyectos de inversión, pues en el caso de proyectos con presupuesto plurianuales, pueden exceder el respectivo cuatrienio.
- 7.5. Las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que se refiere a la parte instrumental, continúan vigentes en la medida de que, no sean modificadas o le resulten contrarias al nuevo Plan Nacional de Desarrollo.
- 7.6. Las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que se refiere al plan de inversiones, conserva su vigencia en función de la ejecución a cabalidad de los proyectos de inversión contenidos en los presupuestos plurianuales.
- 7.7. Los proyectos de inversión plurianuales, como es el caso de AEROCAFÉ se rigen por el principio de continuidad, con el fin de procurar su culminación.

²³ Sentencia C – 524/03. M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Reiteración sentencia C – 030 de 2.021 y C – 0415 de 2.020



- 7.8.** El presupuesto forma parte de lo que se conoce como el Sistema Presupuestal, en el cual se expresa la gestión estatal de planeación. Dicho Sistema Presupuestal vincula decisiones presupuestales del nivel nacional a la aprobación de los organismos supremos de planeación y de política fiscal, entre los que se encuentran el CONPES y el CONFIS.
- 7.9.** La figura presupuestal de las vigencias futuras, excepción al principio de anualidad del presupuesto público, permite que el Estado pueda acometer la ejecución de proyectos a largo plazo, cuya ejecución excede el año fiscal, así como macroproyectos de infraestructura, cuyo desarrollo va más allá de un periodo presidencial. Para estos últimos, se permite que cuenten con respaldo presupuestal vía vigencias futuras, si el proyecto cuenta con una declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES y aval previo del CONFIS.
- 7.10.** La Vigencia futura es la herramienta presupuestal mediante la cual se garantiza la financiación de los proyectos plurianuales de largo plazo como AEROCAFÉ.
- 7.11.** Las vigencias futuras que se encuentren dentro del respectivo cuatrienio no requieren de la declaratoria de importancia estratégica del parte del CONPES.
- 7.12.** Cuando las vigencias futuras excedan el correspondiente periodo de Gobierno, sí será necesario contar con la declaratoria de importancia estratégica del CONPES.
- 7.13.** Tanto en mayo de 2009, como en marzo de 2021, el CONPES consideró que el proyecto AEROCAFÉ es un proyecto de importancia estratégica, tras valorar criterios como: La necesidad, relevancia para las políticas sectoriales a mediano y largo plazo, el impacto regional y nacional, la articulación entre diversas entidades para su consecución, etc.²⁴
- 7.14.** Expiradas las vigencias futuras, a las cuales, la correspondiente declaratoria de importancia estratégica del CONPES dio origen, sería necesario un nuevo análisis y pronunciamiento del CONPES para mantener la declaración de importancia

²⁴ Manual Metodológico para la elaboración de documentos CONPES. Departamento Nacional de Planeación. 2021. Pág. 8



estratégica, previo nuevo aval del CONFIS, para hacer posible el trámite de vigencias futuras venideras.

- 7.15. Consecuentemente con lo anterior, las consideraciones y justificaciones en las que se fundaron las recomendaciones contenidas en los documentos CONPES No. 3586 (que declaró de importancia estratégica el proyecto AEROCAFÉ) y CONPES No. 4026 (que declaró de importancia estratégica el proyecto Construcción del Aeropuerto del Café - Etapa I), **no pueden desaparecer de la realidad material, ni mutarán por otras, como efecto de la pérdida de vigencia del referido documento CONPES como instrumento para el trámite de las vigencias futuras actualmente afectadas hasta el 2023**, como que tampoco se puede desconocer todo lo que al efecto se ha dicho, en forma consistente y coherente por alrededor de 40 años.
- 7.16. Lo anterior por cuanto, la declaratoria de importancia estratégica de parte del CONPES, es una herramienta de orden presupuestal que funge como requisito para el trámite de la expedición de vigencias futuras que excedan el correspondiente cuatrienio, siendo necesario en cada trámite de esta naturaleza contar con el correspondiente aval fiscal del CONFIS y la declaratoria de importancia estratégica del CONPES.
- 7.17. El CONFIS podría eliminar o reducir las autorizaciones de vigencias futuras en los casos donde cambien las prioridades sectoriales o motivado en razones de coherencia de macroeconomía, siempre y cuando las vigencias futuras que aparen el correspondiente compromiso, no se encuentre perfeccionados.
- 7.18. Si se solicitara una nueva declaratoria de importancia estratégica del proyecto AEROCAFÉ en el futuro, al propósito de tramitar nuevas vigencias futuras, y se tuviera el correspondiente aval previo del CONFIS, no habría razón válida alguna para que no se emitiera dicho documento CONPES, **siempre que permanecieran las circunstancias y justificaciones que sirvieron como sustento a los documentos CONPES precedentes de los años 2009 y 2021.**
- 7.19. Sólo situaciones **SOBREVINIENTES y EXTRAORDINARIAS**, que pudieran impedir la conclusión de la ejecución del proyecto, o que lo hicieran inviable,



CONSULTORÍA CONTRACTUAL
ABOGADOS

o que obligaran al Estado a modificar la priorización de los recursos, podrían dar lugar a que no se emitiera la nueva declaratoria de importancia estratégica del proyecto AEROCAFÉ.

7.20. La no continuidad del proyecto implicaría el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios y contratos suscritos, lo cual, necesariamente y, en forma indefectible configuraría un evidente detrimento patrimonial al erario, en la medida en que: quedarían inversiones efectuadas y ejecutadas sin utilidad alguna. Se habrían hecho inversiones que sólo se justificaban con la conclusión plena del proyecto. La no continuidad implicaría la violación al principio de planeación y legalidad del gasto.

7.21. El desistimiento del proyecto implicaría el desconocimiento de las políticas públicas en materia de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, conforme al PLAN ESTRATÉGICO AERONAÚTICO 2019 – 2030.

En los anteriores términos rendimos nuestro concepto quedando a su entera disposición para aclarar y complementar lo que nos requieran.

Con toda nuestra consideración,

CONSULTORÍA CONTRACTUAL S.A.S.,

LUIS FERNANDO OLIVEROS VILLARREAL

ZAIDA LILIANA CEPEDA CAMACHO