

### FORO 2.2 CONCESIONES AEROPORTUARIAS Panel 3: Visión del Estado Noviembre 26 de 2018

#### Expositor/Moderador.

Luis Felipe Lota. Director de Infraestructura y Energía Sostenible DNP

#### Panelistas:

- Juan Carlos Salazar Gómez – Director General de la AEROCIVIL
- Poldy Paola Osorio Álvarez, Vicepresidente de Estructuración de la Agencia Nacional de Infraestructura
- Carolina María Simetoni –Asesora Ministerio de Transporte y Comunicaciones de Chile

#### Objetivo del Panel:

Generar un espacio de discusión para que los asistentes entiendan la articulación y la sinergia aplicada a las asociaciones públicas privadas (PPP/IP), que se renovarán en los próximos 10 años, dentro del marco de la política pública que señalará su desarrollo.

#### Luis Felipe Lota. Director de Infraestructura y Energía Sostenible DNP

Parte de la preocupación en el tema de concesiones aeroportuarias, es que existe una gran lista de iniciativas privadas y públicas que se han venido estructurando, pero la pregunta es ¿qué otro tipo de proyectos y de posibilidades ven ustedes y hacia donde van dirigidos: hacia la carga, hacia el turismo, etc.

#### Juan Carlos Salazar Gómez – Director General de la AEROCIVIL

Muchas gracias. Desde el punto de vista de Aerocivil observamos que el desarrollo de la infraestructura nos plantea grandes retos, por ejemplo en el sentido que algunos de los aeropuertos del país son el único medio de acceso a las regiones apartadas, aquí los aeropuertos tienen otro tipo de perspectiva y otro tipo de aporte al desarrollo; también observamos aeropuertos que son propiedad de la Aerocivil con una vocación eminentemente turística y si bien como Aerocivil queremos desarrollar esa infraestructura para que se abran nuevos mercados, pues también tenemos dificultades en cuanto a la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

Por otra parte, tenemos aeropuertos que han sido plataformas logísticas importantes en el país y de alguna manera observamos que algunas de ellas pues se han venido un poco a

## Concesiones Aeroportuarias

menos precisamente porque en la forma cómo quedó estructurado el negocio en un momento determinado puedes dejar en un segundo plano el desarrollo de esa plataforma logística, o hay aeropuertos como el aeropuerto de Cartago que tuvieron una gran importancia en un momento dado como centros o nodos logísticos en esa Región del país y desafortunadamente ha perdido mucho ese dinamismo que tenía en el pasado.

En ese orden de ideas también observamos una gran cantidad de aeropuertos que tienen vocación para Aviación general. El tema de escuelas de instrucción y centros de entrenamiento también está en boga y existen grandes necesidades para desarrollar el sistema.

Lo que observamos son grandes oportunidades, por eso tanto en el Consejo Directivo de Aerocivil y en las conversaciones que hemos sostenido con DNP, la Aerocivil está abierta a desarrollar otros esquemas de Alianzas Público Privadas que nos permitan sobre todo mejorar la prestación de servicios. Aerocivil dio un primer paso que fue reestructurar la manera como se asignan los recursos para desarrollar esa infraestructura. Ahora los recursos están más orientados a mejorar la prestación de los servicios que Aerocivil presta actualmente, por ejemplo, los servicios aeroportuarios.

En un segundo nivel nos preguntamos para aquellos aeropuertos que no puedan empaquetarse dentro de grupos de aeropuertos, o sea para aquellos aeropuertos que definitivamente tiene una vocación más social, ¿qué otro tipo de esquemas podríamos desarrollar para lograr que la prestación de los servicios para que la operación y el mantenimiento de esa infraestructura sea acorde a los altos niveles a los que nos estamos acostumbrando los colombianos? Es que lo hablamos algún día con un grupo de colegas con el cual visitamos un aeropuerto regional que tiene una gran vocación turística pero que tiene grandes retos para desarrollar obras, por problemas sociales.

Y es que tenemos grandes diferencias entre los niveles de servicio que se prestan en esos aeropuertos no comerciales y los que se prestan en los aeropuertos comerciales, nosotros pensamos que debemos analizar fuera de esquemas tradicionales de infraestructura y operación, las perspectivas y otros tipos de aporte al desarrollo y eventualmente desarrollar esquemas en los cuales la operación y mantenimiento se entregue a una alianza público-privada

### **Luis Felipe Lota. Director de Infraestructura y Energía Sostenible DNP**

Ahí como en esa línea que termina el doctor Juan Carlos, le pregunto a Carolina ¿Cómo ha sido esta experiencia en Chile y si lo han hecho más independiente en términos de mejorar la calidad del servicio, si le han dado el papel de la autoridad de transporte aéreo y cómo ha sido el manejo dentro de este tipo de concesión?

### **Carolina María Simetoni –Asesora Ministerio de Transporte y Comunicaciones de Chile**

En Chile tenemos una regulación del transporte aéreo que está radicada en 3 Ministerios diferentes: tenemos:

- El Ministerio de Defensa que se preocupa de la operación, la regulación técnica, de seguridad y son quienes están encargados por ley de mantener y operar la infraestructura; eso es Ministerio de Defensa a través de una agencia que se llama Dirección General de Aeronáutica Civil que es básicamente militar
- El Ministerio transporte que regula toda la aeronavegación civil y
- El Ministerio de Obras Públicas que implementa la infraestructura

Entonces la concesión de nuestros aeropuertos ha estado siempre en general por el lado de la infraestructura que no es el lado aire, el cual lo mantiene el Estado a través de esta Dirección que es de carácter militar por un tema que básicamente creemos que es estratégico cultural y que estamos cuestionando por un tema de eficiencia, tanto de costo como de operación; sin embargo yo quería tratar de aportar a este panel con una visión de Chile quizá un poco diferente a Colombia en el sentido que el transporte terrestre entre ciudades es muy importante y la entrada de las líneas aéreas low cost está llevando a una Revolución en el mercado de transporte terrestre, los buses se están viendo muy afectados.

Por lo tanto una posibilidad que estamos viendo es la de reconvertir o profundizar las concesiones aeroportuarias, generando infraestructura intermodal que permita dar los servicios puerta- puerta al pasajero más allá del transporte aéreo; eso es lo que se está haciendo y vemos que tenemos muchas oportunidades de mejorar la calidad de servicio al pasajero porque incluso nuestros propios contratos de concesión a veces atentan contra eso al incluir por ejemplo los estacionamientos como parte de los ingresos importantes de las concesiones, y eso baja la intensidad del transporte público por ejemplo o la entrada de nuevos modos de transporte las plataformas como Uber o esas que son ilegales y le vemos que el pasajero tiene pocas alternativas de transporte cuando ya llega a la parte terrestre, y más aún las líneas aéreas low cost, la parte aérea es más en barata que moverse en tierra, finalmente toda la cadena de transporte se encarece entonces nosotros podremos llegar a una nueva profundización y a una nueva generación de concesiones aumentando el grado de posibilidades de las personas

### **Luis Felipe Lota. Director de Infraestructura y Energía Sostenible DNP**

Cuando uno ve los ingresos para un potencial aeropuerto, tiene dos grandes bloques de ingresos regulados. Los ingresos regulados de una manera incrementan el costo del usuario, entonces:

¿Cómo estructurar o cómo se ve en Colombia una estructuración con ingresos no regulados APP?

**Poldy Paola Osorio Álvarez, Vicepresidente de Estructuración de la Agencia Nacional de Infraestructura**

Pues precisamente el balance de ingresos ha venido evolucionando, antes había mucho más énfasis en que el principal aporte de los ingresos en las concesiones eran los provenientes de las tasas y tarifas reguladas y cada vez se tiende precisamente a que sean Ingresos comerciales. En todo caso los ingresos regulados los fija la autoridad y dependen del nivel de competitividad que se le puede dar a cada uno de los de los aeropuertos y hace parte de una estrategia de competitividad aérea en el país y queremos cada vez generar unas mayores eficiencias, innovación en la generación de ingresos comerciales que permita un mejor balance precisamente y al final un mejor beneficio y mejor servicio para los usuarios

**Luis Felipe Lota, Director de Infraestructura y Energía Sostenible DNP**

En el tema de carga ¿Qué se ha pensado en términos de estructuración de proyectos de concesiones aeroportuarias para que las Zonas Únicas de Inspección, den respuesta a las necesidades de la carga y a las necesidades de las autoridades de control de exportaciones al INVIMA, la policía, para que se optimicen los procesos con menos tiempos y mejores costos, para que por ejemplo El Dorado continúe siendo el primer aeropuerto de carga en América Latina?

**Poldy Paola Osorio Álvarez, Vicepresidente de Estructuración de la Agencia Nacional de Infraestructura**

En la estructuración se adelanta un proceso de articulación con todas las partes involucradas en el manejo de la carga y en todos los servicios a la carga; con todas las autoridades se identifican las necesidades; este es un proceso que tiene que seguir mejorando. Sin embargo, ha sido mucho más intensa durante la gestión contractual, la implementación de cada una de las mejoras en los servicios a la carga y los espacios que se le dan a las autoridades. En las nuevas concesiones, es parte de lo que se va a priorizar dentro de sus diseños y dentro del espacio los servicios que están contemplando.

**Juan Carlos Salazar Gómez – Director General de la AEROCIVIL**

En este tema es importante resaltar que a lo largo de este año hemos venido escuchando mucho al sector del transporte aéreo de carga y al sector exportador, a varios gremios exportadores en Colombia. Por eso como bien decía Felipe Lota, este tipo de políticas

públicas no se pueden dejar solamente bajo la responsabilidad de una entidad o de la estructuración de una concesión, particularmente el desarrollo de nodos logísticos y por eso el desarrollo del transporte aéreo de carga en Colombia, depende en gran medida de que las instituciones del estado actuemos de manera coordinada.

Como Aerocivil pensamos que es parte del diálogo que tenemos con la agencia Nacional de infraestructura, para la estructuración de las concesiones que vienen: Se debe mirar con mucho cuidado, el efecto que una eventual concesión tiene sobre todo el sector logístico, particularmente los desarrollos que se requieren para mejorar los servicios a un sector tan importante que es el exportador en Colombia. **Esta coordinación principalmente con la DIAN y el Ministerio de Hacienda quienes seguramente han venido expidiendo una serie de normas, que en últimas impactan el desarrollo de los servicios logísticos de manera muy importante**, impactan a los concesionarios, impactan a las aerolíneas, impactan a los exportadores; por tal motivo esa coordinación es indispensable, si nosotros realmente queremos desarrollar o continuar desarrollando nuestros nodos logísticos en Colombia

**Luis Felipe Lota. Director de Infraestructura y Energía Sostenible DNP**

**Un punto muy importante en la coordinación institucional que de alguna manera ha complicado algunos proyectos de infraestructura, es lo asociado con ambiente y con consultas previas**, no sé si Carolina o Juan Carlos o Poldy, me quieren hablar un poco sobre cómo ver y manejar el tipo de riesgo de coordinaciones institucionales y qué tipos de aeropuertos o qué estamos pensando en ese momento podría ser algún tipo de afectación en términos de implementación para alguno de esos dos temas

**Carolina María Simetoni –Asesora Ministerio de Transporte y Comunicaciones de Chile**

En Chile tenemos una ley ambiental bastante estricta y hay un sistema de evaluación ambiental que nos impone como estado una serie de desafíos importantes para poder llevar adelante los proyectos; las comunidades están cada vez más intensivas en su fiscalización a los proyectos estatales, a todo tipo de proyecto y son muchas las consultas, muchas las exigencias que hacen las comunidades y también los requisitos medioambientales son muy estrictos; entonces ese es un riesgo que no se le puede pasar al privado nosotros entendemos que el Estado el que tiene que entregar un proyecto pre- aprobado y tenemos que intentar mitigar en la mejor medida las externalidades, sin que los proyectos se hagan inviables.

Tenemos algunos casos de proyectos sobre todo de ferrocarriles que han terminado con sus presupuestos duplicados por la cantidad de medidas de mitigación que se han generado entonces creemos que estamos un poco pasados hacia el otro lado; pero por otra

parte a estas alturas de desarrollo de nuestro país, ya es impensable hacer un proyecto de espalda a la comunidad, por lo tanto tenemos que hacer un esfuerzo de coordinación interinstitucional lo cual en este sector es muy complejo porque actúan múltiples actores de todo tipo. Entonces nosotros tenemos grandes desafíos también al igual que lo que escuchaba en el día de hoy, para poder coordinar distintos estamentos gubernamentales, para poder lograr la optimización de estos proyectos, en tema logísticos en Chile estamos trabajando para aprobar un reglamento de identificación de sustancias peligrosas utilizando los iconos de la OCDE, entonces hay productos que llegan del exterior y nosotros tenemos que identificarlos. Estas barreras van haciendo cada vez más improductiva y lenta la cadena logística; por eso es tan necesario un trabajo interinstitucional.

### Juan Carlos Salazar Gómez – Director General de la AEROCIVIL

Ese es definitivamente un gran reto que tenemos en Colombia, creo que es para todo el sector de la infraestructura, de hecho, la señora Ministra de Transporte, ha venido liderando un proceso dentro de las distintas entidades del sector transporte para que mejoremos nuestra gestión ambiental y nuestra gestión social. Particularmente en la Aerocivil una de las razones que nos han movido a reformular todos nuestros proyectos de inversión, **es precisamente poder incorporar un componente de gestión ambiental y gestión social en cada uno de los proyectos**; eso definitivamente es un gran reto tenemos múltiples ejemplos en el país, por ejemplo el proyecto que estamos adelantando en Buenaventura tiene un gran impacto social, económico y de desarrollo: el aeropuerto de Buenaventura es de los aeropuertos más estratégicos que tiene Colombia pero así mismo tiene una problemática social supremamente compleja, que la Aerocivil lleva 2 años tratando de gestionar el proyecto con las comunidades y hemos tenido bastantes enseñanzas, en ese proceso.

También en San Andrés en Providencia hay un componente social muy complejo y son comunidades cuya economía depende casi exclusivamente del transporte aéreo, del turismo y de la conectividad; tenemos proyectos que tienen un impacto ambiental importante, tuvimos un proyecto pendiente de la viabilidad ambiental en Leticia, similar al proyecto de Armenia, en el que también estuvimos un tiempo pendientes de las autorizaciones ambientales respectivas.

En Colombia, tenemos que robustecer mucho más nuestros procesos para ser exitosos y garantizar que los proyectos de infraestructura se realicen; porque si algo nos ha repetido el señor presidente Iván Duque y la señora Ministra es que el proyecto de infraestructura más costoso es el que no se hace, el que se queda sin terminar y el gobierno nacional tiene una gran voluntad de terminar todos los proyectos de infraestructura para sus diversos modos.

### **Poldy Paola Osorio Álvarez, Vicepresidente de Estructuración de la Agencia Nacional de Infraestructura**

Desde el punto de vista los proyectos nuevos, desde la ley 1682 del 2013 las entidades que vayan a abrir procesos de Licitación o de manifestación de interés para proyectos de concesión tienen que haber culminado sus procesos de consultas previas; además para los nuevos proyectos se está ponderando el impacto que genera la viabilidad ambiental; por eso para algunos de ellos estamos durante el proceso de estructuración ya adelantando el licenciamiento ambiental.

En lo que tiene que ver con la licencia dependerá del impacto y la importancia que tiene previamente a la adjudicación del contrato el tener la licencia completamente otorgada, pero sí como mínimo para todo se debe contar con las consultas previas. Nuestra experiencia en el desarrollo de las consultas previas ya en el marco del programa 4G que ha sido muy exitosa en la generalidad, lo que sí está pendiente es poder dar mayor certidumbre sobre la estabilidad en la certificación de las comunidades y por lo tanto saber cuántas consultas previas hay que adelantar, y es parte también de lo que de lo que está pendiente por regular que es lograr una mayor estabilidad en las certificaciones que otorga el Ministerio del interior frente a las comunidades que salgan y hace parte de la regulación que está pendiente de la ley de consultas previas.

### **Luis Felipe Lota. Director de Infraestructura y Energía Sostenible DNP**

Para cerrar todo lo que han venido contando lo que hablamos durante esta charla termina al materializarse termina siendo un riesgo que puede afectar o no el tiempo, o el recurso o el ingreso dentro de la construcción; como decía dentro de mi presentación, **hoy tenemos un documento Conpes que maneja temas de riesgos atados al sector, pero que de alguna manera es necesario revisar y trabajar esos riesgos que están en el tema aeronáutico.**

¿Qué riesgos consideran ustedes se deben repensar en términos de las concesiones aeronáuticas? ¿Cuál podría ser ese riesgo o ese paquete de riesgos para que se tenga la necesidad de revisar, para que estos tipos de proyectos cada vez tengan más certeza y más viabilidad de ser ejecutados?

### **Poldy Paola Osorio Álvarez, Vicepresidente de Estructuración de la Agencia Nacional de Infraestructura**

Por ahora lo que hemos analizado es la necesidad de encontrar unas mejores metodologías para la valoración de riesgos, pero parte mucho de la disponibilidad la información y No necesariamente contamos con las estadísticas suficientes que nos permitan encontrar

## Concesiones Aeroportuarias

todos los parámetros que requiere una evaluación más cuantitativa estocástica para la valoración de algunos de los riesgos.

En cuanto lo que tiene que ver con la asignación de riesgos hemos estado discutiendo mucho con el Ministerio de Hacienda la revisión del Conpes de riesgos de aeropuertos, algunos en temas regulatorios, mejorar la identificación de algunas eventos eximentes y fuerzas mayores que es parte también de lo que estamos replanteando de nuestra experiencia en carreteras. En todo caso los concesionarios siguen llamando la atención de algunos elementos adicionales que tienen que ver con cambios en la normatividad técnica y en algunas partes el riesgo comercial sigue siendo todavía un tema de debate para algunos proyectos.

### **Carolina María Simetoni –Asesora Ministerio de Transporte y Comunicaciones de Chile**

En el caso chileno existen ciertos mecanismos para compartir riesgos, las obras de infraestructura en general tienen mecanismos que se llaman Convenios complementarios mediante los cuales el Estado pueden exigir nuevas infraestructuras que no estaban consideradas durante el contrato de concesión siempre y cuando se le pague al concesionario lo que corresponda; y ahí es donde viene el problema qué es lo que corresponde. Entonces se genera una serie de dificultades entre el Estado y los concesionarios para determinar cuáles son los precios; también se manejan cuentas de compensación que van anotando los mayores costos y los mayores ingresos y se compensa al final, pero finalmente lo que estamos tratando de incorporar en los futuros contratos, son mecanismos que permitan flexibilizar y gatillen inversiones de forma conocida ex ante por los concesionarios, cuando se llega a ciertos niveles de servicio o a ciertos niveles de demanda para que el concesionario conozca que va a tener que realizar ciertas infraestructura y que esas infraestructura ya estén previamente costeadas de alguna manera, para que no haya tanta incertidumbre ni para el privado ni para el estado

### **Juan Carlos Salazar Gómez – Director General de la AEROCIVIL**

Desde la experiencia de Aerocivil un riesgo que es muy difícil de gestionar para nosotros como Estado y que de alguna manera preferiríamos que lo gestionará quién asume la infraestructura es **el riesgo de la gestión Predial** particularmente es un riesgo en que en muchos casos puede dar al traste con el proyecto, es un riesgo en el cual por las mismas restricciones legales y Fiscales con la que actuamos nosotros pues no podemos hacer esa gestión con la agilidad que se requiere y pues finalmente termina en un en un círculo vicioso que no permite lograr el objetivo que nos hemos trazado; esa ha sido en particular nuestra



experiencia con algunas de las concesiones y ese sería un riesgo que sería bien importante que quedará en cabeza del concesionario.

### **Luis Felipe Lota. Director de Infraestructura y Energía Sostenible DNP**

En resumen, se tiene que: Hay muchos tipos de aeropuertos a los que todavía podemos llegar, a los cuales todavía podemos hacerle cosas; tenemos que mirar muy bien de alguna manera cómo trabajamos un lado o el otro dentro del aeropuerto del lado aire o del lado tierra y **ver cómo se articula de mejor manera la operación de servicio de transporte, hay que buscar fuentes de financiación, que mejoren las condiciones de situación de los proyectos a través de ingresos no regulados**, que permitan y faciliten el mantenimiento de la infraestructura.

Más allá del número de pasajeros al que apuntamos que son 100 millones de pasajeros, tenemos que mirar cómo coordinamos de mejor manera las diferentes entidades del sector y que tienen impacto de manera significativa y relevante, **especialmente con las autoridades ambientales y temas de consultas previas** y finalmente

**El tema de revisar esos riesgos indica que estamos en un sector que está en crecimiento y en madurez**, de alguna manera si ya todo estuviera inventado, si no tuviéramos mercado no habría que revisar riesgos ni habría que revisar proyectos porque estaríamos cerrados en nuestro techo máximo de posibilidades de construcción de infraestructura a través de esquemas concesionados.

Este es un sector que ha crecido. Que fue de los primeros que trabajaron temas de concesiones y que ha aprendido y que todavía le falta mucho por aprender y sobre todo mucho por llegar en términos de concesiones.

### **Preguntas público**

#### **Señor Hernando Robles Alvira**

**Pregunta.** ¿Cómo se puede afectar la conexión de los territorios con la imposición de IVA al transporte de carga por vía aérea?

### **Luis Felipe Lota. Director de Infraestructura y Energía Sostenible DNP**

En términos de revisión de cargas impositivas se tienen en el sector discusiones muy importantes en el sentido de cómo se puede afectar hoy, es necesario revisar la elasticidad del precio y de la oferta; la entidad competente para realizarla es tal vez el Ministerio; sin

embargo, más allá del problema de esa elasticidad precio demanda son los efectos operativos. Yo creo que es un tema que hay que analizar a fondo, hay que revisar esa elasticidad precio de la demanda y también ver el panorama amplio porque la carga no solamente se mueve en aéreo, sino también cómo se distribuye la carga en todos los demás modos de transporte.

Aunque hay una carga especializada que se mueve en transporte aéreo que tiene un alto valor específico, en la mayoría de los casos no es que no tenga un comportamiento completamente inelástico, pero tiene unas condiciones diferentes y hay que hacer el análisis antes de decir si tiene o no tiene la afectación real en términos de subir o no bajar esa carga de transporte aéreo

### **Juan Carlos Salazar Gómez – Director General de la AEROCIVIL**

Esas son cuestiones que por supuesto el Gobierno Nacional y Hacienda están discutiendo, el impacto que pueda tener en la economía del país en general, las finanzas y el saneamiento fiscal; yo simplemente me limito a mencionar lo que nos dice la OACI en el sentido de que el transporte aéreo en general tanto de pasajeros como de carga es un sector estratégico para el desarrollo de los países, y la imposición de gravámenes llámense impuestos directos o indirectos, tasas o contribuciones, tienen un efecto que desalienta el crecimiento del sector.

La Organización de Aviación Civil Internacional se ha opuesto a nivel mundial por ejemplo a la creación de una especie de contribución que deberían hacer los pasajeros internacionales para efectos de compensar el daño climático; y el sector desafortunadamente es un blanco fácil de creación de impuestos, tasas, contribuciones porque es un sector formal o es por lo menos muy difícil ser informal y adicionalmente es un universo pequeño, entonces es fácil de gravar y de recaudar y por supuesto es fácil descargarle tributos adicionales; la verdad es que eso tiene un impacto; nosotros en el Plan Estratégico 2030 dentro del componente de competitividad hemos identificado eso como uno de los factores en los cuales hay que trabajar políticas públicas, obviamente también somos parte del gobierno nacional y respetaremos las directrices que el Gobierno Nacional trace sobre el tema.

Si el transporte aéreo es un servicio público esencial cómo se grava de esta manera, no encuentro una forma de expresar, no encuentro sindéresis cuando vamos a ver que es un servicio público esencial, es cuando se toca la fibra humana entonces cuando se toca esa fibra no se puede gravar de tal forma.