



1051.-2019018169

Bogotá D.C., 13 de junio de 2019

Doctora

ALEXANDRA KATHERINE GALVIS MOSQUERA

DIRECTORA FINANCIERA

Ciudad

Asunto: Rad. 2019011660 - Respuesta a solicitud de concepto para determinar la Calidad de Entidad Concedente en los acuerdos de concesión de las infraestructuras de transporte a fin de aplicar la normatividad contable, expedida por la Contaduría General de la Nación.

Apreciada Doctora:

Con relación a su oficio 3302.2019011660, suscrito por la Secretaria General y proyectado por la coordinadora del Grupo de Contabilidad de esa Dirección, de manera atenta damos respuesta, la cual contó plenamente con el apoyo y acompañamiento de la Oficina de Comercialización, como área competente en materia de concesiones.

Si bien es cierto el oficio 3302.2019011660, enmarca la solicitud de pronunciamiento jurídico en las Resoluciones 533 de 2015, 484 de 2017 y 602 de 2018 proferidas por la Contaduría General de la Nación, así como el Decreto 4165 del 03 de noviembre de 2011, que faculta las funciones de la Agencia Nacional de Infraestructura; no es menos cierto, que el pronunciamiento jurídico solicitado debe tener en cuenta otros elementos normativos que definen el Marco Conceptual para la preparación y presentación de la información financiera de las Entidades de la Infraestructura de transporte ante el Ente rector Contable de Colombia.

Por lo tanto, es importante señalar la siguiente normatividad, a fin de proferir un concepto integral, que permita aclarar la condición de Entidad Concedente para reconocer, medir, revelar y presentar la información financiera ante la Contaduría General de la Nación.

MARCO NORMATIVO:

1. Decreto 260 del 28 de enero de 2004, modificado por el Decreto 823 del 16 de mayo de 2017.



a. Jurisdicción y Competencia.

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es “la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y **le compete regular, certificar, vigilar y controlar** a los proveedores de servicio a la aviación civil, el uso del espacio aéreo colombiano, y **la infraestructura dispuesta para ello**.”

*Le corresponde también con carácter exclusivo prestar los servicios a la navegación aérea y operar las ayudas requeridas para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad. **Así mismo, tiene bajo su responsabilidad la operación, explotación y provisión de servicios aeroportuarios de los aeródromos a su cargo**”¹* Subrayado y negrilla fuera de texto.

Bajo este referente, la Unidad dentro de sus funciones, presenta una doble condición de Autoridad Aeronáutica y de Prestador de Servicios; este último, en servicios de Navegación y Servicios Aeroportuarios. La facultad de la doble condición permite a la Autoridad Aeronáutica **regular, certificar, vigilar y controlar** al proveedor de servicios aeroportuarios, inclusive si la prestación de los servicios aeroportuarios los realiza la misma Aeronáutica Civil.

b. Objetivo, Ingresos y Patrimonio.

La Unidad en búsqueda de garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo², cuenta con los siguientes ingresos y patrimonio:

“1. Los aportes que reciba del Presupuesto Nacional.

2. Los bienes que posea la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, y los que adquiera a cualquier título.

3. Las sumas, valores o bienes que la Unidad reciba por la prestación de servicios de cualquier naturaleza y demás operaciones que realice en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas.

4. Las sumas, valores o bienes que la Unidad reciba por la enajenación o arrendamiento de cualquiera de los bienes de su propiedad o de los que administre en nombre de la Nación.

¹ Artículo 2°. Decreto 260 del 28 de enero de 2004, (Modificado por Artículo 1°. Decreto 823 de 16 de mayo de 2017.)
Jurisdicción y competencia

² Artículo 3° *Ibidem*.



5. *El producto de los empréstitos internos o externos que contrate conforme a la ley.*
6. *El producto de las sanciones que imponga conforme a la ley.*
7. *Los ingresos por concepto de permisos de operación, matrículas de aeronaves y licencias del personal de vuelo, así como los que provengan de autorizaciones para construcción y operación de pistas y aeródromos.*
8. *Las tasas, tarifas y derechos por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios o los que se generen por las concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro tipo de ingreso o bien patrimonial.*³ Subrayado fuera de texto.

c. Funciones.

La Unidad en uso de sus funciones para el desarrollo de la prestación del servicio aeroportuario se le faculta *“Ejecutar las actividades necesarias para administrar, mantener y operar la infraestructura aeronáutica de su competencia...”* y *“...propiciar la participación regional y los esquemas mixtos en la administración aeroportuaria.”*⁴

2. Decretos 4164 y 4165 de 03 de noviembre de 2011.

El presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 1444 de 2011⁵ cambia la Naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Concesiones INCO a Agencia Nacional de Infraestructura ANI⁶ y reasigna parcialmente unas funciones de la Aerocivil al INCO, Hoy ANI en los siguientes términos:

a. Reasignación parcial a la ANI de funciones de Aerocivil.

Con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público de transporte, el Decreto 4164 de 2011, reasigna parcialmente las funciones de Aerocivil exclusivamente en lo relacionado con la *“Estructuración, celebración y gestión contractual de los proyectos de concesión y de cualquier otro tipo de asociación público-privada referida a las áreas de los aeródromos -lado aire y lado tierra. definidas éstas de acuerdo con los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia. Las demás funciones, en especial las relacionadas con el ejercicio de la Autoridad Aeronáutica,*

³ Artículo 4º *Ibídem*.

⁴ Numerales 14 y 22 del Artículo 5º *Ibídem*.

⁵ Literal e) artículo 18 de la Ley 1444 del 2011

⁶ Artículo 1º Decreto 4165 del 03 de noviembre de 2011. *Cambio de Naturaleza Jurídica y Denominación del Instituto Nacional de Concesiones.*



Aeroportuaria y de la Aviación Civil seguirán siendo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronautica Civil”⁷. (Subrayado fuera de texto).

b. Riesgos transferidos de Aerocivil a ANI.

El parágrafo primero del artículo primero del Decreto 4164 de 2011, establece que “los riesgos asociados a la gestión contractual de los contratos de concesión de las áreas de los aeródromos se entienden transferidos a partir de la subrogación de los dichos contratos. En todo caso, para garantizar la defensa del Estado, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil prestará el apoyo y acompañamiento necesario al INCO en los tribunales de arbitramento y procesos judiciales que este asuma”. En este orden, para el modo aeroportuario, la facultad que se le transfiere a la ANI, en cuanto a riesgos del contrato de concesión, corresponden a la aplicación de la metodología dispuesta para la identificación, análisis y asignación de los riesgos dentro de defensa del estado y la gestión contractual, no la afectación en que las entidades descentralizadas incurren y deben incluir en sus presupuestos, para cubrir obligaciones pecuniarias sometidas a condición⁸, tal como lo prevé la Ley 448 de 1998, mediante fondo de contingencias⁹.

c. Transferencia de la Infraestructura.

El artículo 3° del Decreto 4164. Establece que “Las áreas de los aeródromos -lado aire y lado tierra- a cargo de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil que se requiera para la celebración de contratos de concesión u otra modalidad de asociación público-privada, serán entregadas a título de administración al Instituto Nacional de Concesiones, antes de la suscripción del respectivo contrato.

A la terminación de un contrato de concesión u otra forma de asociación público-privada el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) deberá regresar las áreas de los aeródromos -lado aire y lado tierra- asociadas al respectivo contrato a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.”¹⁰ Subrayado y negrilla fuera de texto.

Esto también se establece en el artículo 26 del Decreto 4165 de 2011.¹¹

⁷ Artículo 1° Decreto 4164 del 03 de noviembre de 2011. Reasignación de las funciones relacionadas con la estructuración, celebración y gestión contractual de los proyectos de concesión asociados a las áreas de los aeródromos.

⁸ Artículo 3° Ley 448 del 21 de julio de 1998. Objeto del Fondo.

⁹ Artículo 2° Ley 448 del 21 de julio de 1998., modificado por el artículo 89 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019. Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.

¹⁰ Artículo 3° Decreto 4164 del 03 de noviembre de 2011. Transferencia de la Infraestructura.

¹¹ Artículo 26° Decreto 4165 del 03 de noviembre de 2011. Transferencia de la Infraestructura.



3. Normatividad Contable:

Resolución 533 del 08 de octubre de 2015.

Incorpora, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de Gobierno, que se conforma por los siguientes ítems:

- El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera;
- Las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos
- Los Procedimientos Contables
- Las Guías de Aplicación
- El Catálogo General de Cuentas
- y la Doctrina Contable Pública.

Adicionalmente establece su aplicación y clasificación por las entidades de gobierno que se encuentran bajo el ámbito del Régimen de Contabilidad Pública.

Por último, anexa el cronograma para la aplicación marco normativo, el cual comprende la preparación obligatoria y primer periodo de aplicación.

Como se evidencia, esta norma es de carácter general que informa las fechas para revelación de información y no aclara la condición de concedente solicitada mediante concepto.

Resolución 113 del 01 de abril de 2016.

El artículo 2°, Modifica el numeral 1.1. de la Norma de Acuerdos de Concesión desde la perspectiva de la entidad Concedente, contenida en el Capítulo V Otras Normas, de las Norma para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno así:

“...

1.1. Reconocimiento y medición de activos en concesión.

La entidad concedente reconocerá los activos en concesión, siempre y cuando:

- a) Controle o regule los servicios que debe proporcionar el concesionario con el activo, así como los destinatarios y el precio de los mismo.”***



Respecto del punto nos referiremos en dos sustentos así:

- La Unidad en uso de sus facultades de Autoridad Aeronáutica, Vigila y Controla los servicios que el operador aeroportuario presta. Es así como, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, definen las reglas que debe cumplir el concesionario para garantizar el desarrollo de la industria del transporte en condiciones de seguridad; tema muy propio del modo aéreo, que difiere de otros modos.
- En el proceso de estructuración del contrato de concesión, la Unidad establece una resolución génesis de la concesión, en la que se estipulan los ingresos aeroportuarios concesionados y su forma de actualización en todo el periodo de ejecución contractual. Es así como, las tarifas por ingresos concesionados para su actualización periódica son interpuestas por las Sociedades Concesionarias, a través de ANI, ante Aerocivil. La Unidad en uso de sus facultades de Autoridad, se pronuncia frente a la conformidad o no en su forma de actualización, y aprueba su actualización ante el Concesionario y la Agencia.

Dentro de la ejecución de la vida contractual del proyecto, si existiese una variación en el cálculo de las tarifas concesionadas, por aumento o disminución del precio de las tarifas, la Sociedad Concesionaria y la Agencia, deben aportar los estudios respectivos para que la Unidad, en uso de sus facultades, se pronuncie mediante Resolución, modificando la estructura tarifaria.

“... ”

b) Controle, a través de la propiedad el derecho de uso u otros medios, cualquier participación residual significativas en el activo al final del plazo del acuerdo de concesión.”

Como lo establece el numeral 2. del Artículo 2º. Decreto 260 del 28 de enero de 2004, (Modificado por Artículo 1º. Decreto 823 de 16 de mayo de 2017.) Jurisdicción y competencia. La Unidad tiene dentro de sus ingresos y patrimonio, los “Los bienes que posea la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, y los que adquiera a cualquier título.”

La condición de propiedad de estos bienes, dentro de la estructura de los decretos 260 de 2004, 4164 y 4165 de 2011 y 823 de 2017, no ha sido cedida a la Agencia. Simplemente, y como se consignó anteriormente, “Las áreas de los aeródromos - lado aire y lado tierra- a cargo de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil que se requiera para la celebración de contratos de concesión u otra modalidad de asociación público-privada, serán entregadas a título de administración al



Instituto Nacional de Concesiones, antes de la suscripción del respectivo contrato.¹²

De otra parte, es importante mencionar que, la Unidad cede los derechos de cobro por ingresos aeroportuarios a la Sociedad Concesionaria durante el tiempo de ejecución contractual. Esto permite pagar la Inversión, operación y mantenimiento, así como la remuneración de la Sociedad concesionaria por el desarrollo del proyecto concesionado. Así mismo, son fuente de ingreso para el pago de obligaciones, los cuales se administran mediante patrimonio autónomo por el Fideicomitente (Generalmente el Concesionario). De existir recursos de excedentes en las cuentas previstas de Aerocivil, revierten a la Unidad al termino del contrato. A manera de Ejemplo mencionamos lo siguiente:

Contrato de concesión No. 7000002 OK 2010, aeropuertos San Andres y Providencia.

El numeral 4. Cuenta Predios, De la cláusula 17.1.2 Cuentas del Fideicomiso.

“

4. Cuenta Predios

En esta Cuenta se depositarán los recursos equivalentes al treinta por ciento (30%) de la **propuesta económica** ofrecida por el Proponente en la Licitación Pública No. 5000103 de 2005. El traslado de estos recursos se realizará a partir del momento en que se perfeccione el **Contrato de Concesión** y, teniendo en cuenta las previsiones consignadas en la presente cláusula, hasta el momento de terminación del presente **Contrato**.

Esta Cuenta se incrementará con los rendimientos generados por la inversión de los recursos equivalentes al treinta por ciento (30%) de la **propuesta económica** ofrecida por el proponente en la licitación por parte de la entidad fiduciaria administradora de los recursos. ”

En esta cuenta, se consignaban los recursos que mes a mes acrecentaban el monto para la adquisición de los predios para la expansión del aeropuerto de San Andres, para cumplir con certificación del aeródromo. Desde el inicio de la concesión (año 2007), y aunque Aerocivil cedió el derecho de cobro de los ingresos aeroportuarios regulados y no regulados al concesionario, los recursos fueron fondeados por CASYP hasta la terminación unilateral del contrato (año 2015).

¹² Artículo 3° Decreto 4164 del 03 de noviembre de 2011. Transferencia de la Infraestructura, y Artículo 26° Decreto 4165 del 03 de noviembre de 2011. Transferencia de la Infraestructura.



Finalmente, estos recursos que no fueron ejecutados por imposibilidad de adquisición predial a causa de la consulta previa, fueron devueltos a Aerocivil en el año 2015 mediante giro al Tesoro Nacional.

Por todo lo expuesto en la explicación a los puntos a) y b), se demuestra claramente el control que Aerocivil tiene sobre los aeropuertos concesionados y que influyen en los activos del proyecto. Ello sin deterioro de la función que la Agencia, en calidad de Administrador, lleva a los contratos de concesión, en cuanto a su estructuración y gestión contractual.

Resolución 602 del 13 de diciembre de 2018.

El artículo 6°, Incorpora al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte, en cuanto a los activos en concesión, los recursos en los patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios, los pagos por anticipado y anticipos realizados a los concesionarios; y los pasivos, ingresos y gastos asociados con dichos acuerdos, así:

"ARTÍCULO 62. Incorporar, al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte, con el siguiente texto:

A continuación, se desarrolla el procedimiento contable que aplicarán las entidades concedentes, que se encuentren bajo el ámbito del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, para el registro de los hechos económicos que se originan en los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte, en relación con: los activos en concesión; los recursos en los patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios; los pagos por anticipado y anticipos realizados a los concesionarios; y los pasivos, ingresos y gastos asociados con dichos acuerdos.

La entidad concedente es aquella que tiene el control de los activos en concesión, de los cuales espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, y que asume los riesgos y pasivos asociados a dichos activos. Lo anterior, con independencia de que la entidad concedente tenga la titularidad legal de los activos en concesión o suscriba el acuerdo de concesión.

La entidad concedente reconocerá los activos que proporcione el concesionario y la mejora o rehabilitación a los activos existentes de la entidad concedente, siempre y cuando la entidad concedente u otra del mismo sector: a) controle o regule los servicios que debe proporcionar el concesionario con el activo, los destinatarios o el precio de los mismos y b) controle (a través de la propiedad, del derecho de uso o de otros medios) cualquier participación residual significativa en el activo al final del plazo del acuerdo de concesión.



Este procedimiento también aplicará, en lo que corresponda, a las entidades que tengan la titularidad legal de activos de infraestructura de transporte (en adelante, entidades titulares), que se encuentren bajo el ámbito del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y que entreguen dichos activos a una entidad gestora de acuerdos de concesión que actúe como entidad concedente.”

La norma nos puntualiza que, la calidad de Concedente se le otorga a aquella entidad que cumpla las siguientes condiciones, con independencia que tenga la titularidad legal de los activos en concesión o suscriba el acuerdo de concesión, así:

1. Tiene el control de los activos en concesión, de los cuales espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros

Para el presente escrito, se presentó en la explicación a la Resolución 113 del 01 de abril de 2016, y las razones por las que Aerocivil ostenta la calidad de Concedente por control de Activos.

De otra parte, uno de los parámetros que existen para concesionar una infraestructura de transporte aéreo, precisamente es la mejora en los niveles de servicio. Esto manifestado en un crecimiento y eficiencia de la capacidad aeroportuaria para atender mayor demanda transportada de pasajeros, con mayor confort, y operaciones de aeronaves en condiciones seguras.

Estos lineamientos de medición de servicio se encuentran parametrizados en Organizaciones Internacionales como lo es la IATA (para los terminales) y la FAA (para las pistas y áreas de movimiento).

Por ende, la Aerocivil busca dentro de esta mejora de servicio, que sus aeropuertos sean medios, en lo posible autosostenibles, que conecten las regiones y generen recursos para el sustento de los sistemas de Navegación y Aeroportuarios Colombianos.

2. Asume los riesgos y pasivos asociados a dichos activos

Como se explicó en el literal b. del numeral 2. del Marco Normativo del presente escrito, la facultad que se le transfiere a la ANI, en cuanto a riesgos del contrato de concesión, corresponden a la aplicación de la metodología dispuesta para la identificación, análisis y asignación de los riesgos dentro de defensa del estado y la gestión contractual.



Aquellos riesgos por fuera del marco de la metodología de riesgos propuesta por el Ministerio de Hacienda; como pueden ser, incremento de la inversión en aeropuertos por necesidad de capacidad de infraestructura debido a aumento en el tráfico, debe ser asumida por la Aerocivil y debe incluirla dentro de su presupuesto. Para el ejemplo presentamos:

El contrato de concesión 6000169 OK de 2006, tuvo un dimensionamiento inicial de inversión máxima, con proyección 2027, para atender 27 millones de pasajeros movilizados. En la ejecución de los primeros 5 años del proyecto, y debido al crecimiento exponencial del tráfico de pasajeros, se requirió redimensionar el proyecto a fin de ajustar el plan de inversiones y poder atender la creciente demanda futura, hecho que por utilidad y servicio público, se redimensionó.

Este mayor valor de inversión se estructuró y proyectó pagarse en el mismo plazo contractual, tema que se ha incluido en los presupuestos de la Aerocivil hasta el 2027.

Por lo anterior, la Agencia estructura y gestiona a título de administrador el contrato de concesión y asume los riesgos de defensa del estado. Sin embargo, los riesgos y pasivos asociados a los activos de los aeropuertos y aumento de inversión son asumidos por Aerocivil.

CONCLUSIONES:

1. En general, la calidad de concedente de la infraestructura de transporte lo ejerce la Agencia Nacional de Infraestructura. Toda vez, que a la luz de la resolución 602 de 2018, la calidad de concedente se otorga a aquella entidad que cumple con las condiciones previstas en la norma, como son:

“La entidad concedente es aquella que tiene el control de los activos en concesión, de los cuales espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, y que asume los riesgos y pasivos asociados a dichos activos. Lo anterior, con independencia de que la entidad concedente tenga la titularidad legal de los activos en concesión o suscriba el acuerdo de concesión”.

Esto claramente puede aplicarse de manera general, a infraestructura de transporte en la que por disposición de las normas, la entidad titular entrega a la ANI como entidad gestora del contrato la facultad de estructurar, supervisar y controlar el proyecto, perdiendo con ello la condición de control de la infraestructura, pues es la agencia en su calidad de concedente, quien gestiona el proyecto, y con el devenir del tiempo, al finalizar el contrato, la infraestructura revierte a la Entidad titular.



A manera de ejemplo, esto puede entenderse claramente, cuando INVÍAS entrega a la Agencia, la infraestructura para que estructure y gestione el proyecto de APP en concesión, y la entidad titular, se subsume a recibir la contraprestación por el proyecto, así como la información financiera que la Agencia en su calidad de concedente y bajo el amparo de la norma, le informe al Instituto.

Sin embargo, en el caso de la **Aerocivil**, se aclara que la Unidad lleva una doble condición, de prestador de servicio y autoridad aeronáutica, tal como lo reza los decretos 260 de 2004, modificado por el Decreto 823 de 2017 y la reasignación parcial de las funciones que el Decreto 4164 de 2011 le concede y que la faculta para llevar el control de los activos de la infraestructura aeroportuaria en toda la vida del proyecto; tanto en la etapa precontractual (planificación y dimensionamiento de los aeropuertos), como en la contractual (autoridad de vigilancia facultada por normas internacionales para protección de la seguridad operacional y de facilitación).

Es decir, según el Decreto 4164 de 2011 la ANI solamente ostenta una función relacionada con la estructuración, celebración y gestión contractual de las áreas de los aeródromos, y respecto de tales áreas, sólo la calidad de administrador y no de titular de derecho de dominio, toda vez que la infraestructura existente es de propiedad de la Aerocivil y a ella le corresponde ejercer el derecho de dominio sobre la misma.

Cordialmente,

JULIO FREYRE SANCHEZ

Jefe Oficina de Comercialización e Inversión (E)

Elaboró: Germán Ramírez/ Profesional Aeronáutico Oficina de Comercialización e Inversión
Revisó: Maritza Gamero Torres- coordinadora grupo Asistencia legal
Ruta electrónica: \\bog7\AD\Interno\2019018169