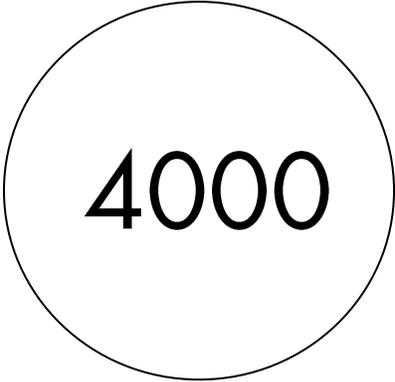


# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4000

## LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE RIESGO CONTRACTUAL DEL ESTADO PARA PROYECTOS AEROPORTUARIOS CON PARTICIPACIÓN PRIVADA

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Transporte  
Aeronáutica Civil  
Agencia Nacional de Infraestructura

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 05 de agosto de 2020

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Iván Duque Márquez**  
Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Vicepresidenta de la República

**Alicia Victoria Arango Olmos**  
Ministra del Interior

**Alberto Carrasquilla Barrera**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Carlos Holmes Trujillo García**  
Ministro de Defensa Nacional

**Fernando Ruíz Gómez**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Diego Mesa Puyo**  
Ministro de Minas y Energía

**María Victoria Angulo González**  
Ministra de Educación Nacional

**Jonathan Malagón González**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Ángela María Orozco Gómez**  
Ministra de Transporte

**Ernesto Lucena Barrero**  
Ministro del Deporte

**Claudia Blum**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**Margarita Leonor Cabello Blanco**  
Ministra de Justicia y del Derecho

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Ángel Custodio Cabrera Báez**  
Ministro de Trabajo

**José Manuel Restrepo Abondano**  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**Ricardo José Lozano Picón**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Karen Abudinen Abuchaibe**  
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Carmen Inés Vásquez Camacho**  
Ministra de Cultura

**Mabel Gisela Torres Torres**  
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Luis Alberto Rodríguez Ospino**  
Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Daniel Gómez Gaviria**  
Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**  
Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

El desarrollo de infraestructura con vinculación de capital privado se remonta a mediados de la década de 1990, con la estructuración, asignación de riesgos y ejecución de los proyectos de infraestructura en varios sectores, de acuerdo con los lineamientos del Documento CONPES 2775 *Participación del Sector Privado en Infraestructura Física*<sup>1</sup>. Paralelamente, entre 1998 y 2001, fue proferido el marco jurídico aplicable al régimen de obligaciones contingentes de las entidades estatales con el fin de implantar un sistema basado en un criterio preventivo de disciplina fiscal, que permitiera provisionar los recursos necesarios para atender las obligaciones contingentes previo a su materialización, y evitar así la volatilidad en el Presupuesto General de la Nación y las entidades territoriales.

Dicho sistema se materializó a través del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. Para el caso de obligaciones contingentes contractuales, el mencionado fondo se ha utilizado principalmente en proyectos de infraestructura vial, aplicando la normatividad descrita en la Ley 448 de 1998<sup>2</sup> y sus decretos reglamentarios. A partir de la expedición de la Ley 819 de 2003<sup>3</sup>, en forma oficial, por efectos de transparencia, se relacionan en el Marco Fiscal de Mediano Plazo los pasivos contingentes que podrían afectar la estabilidad financiera del país<sup>4</sup>.

Durante los últimos veinte años se han venido desarrollando lineamientos sobre el manejo de la política de riesgo contractual del Estado colombiano y la asunción de riesgos en procesos de participación privada en infraestructura para los diferentes sectores, contenidos en diferentes documentos CONPES<sup>5</sup>. El objetivo principal del presente CONPES,

---

<sup>1</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2775.pdf>.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Se debe tener en cuenta que las obligaciones contingentes de mayor importancia se generan a partir de desastres naturales, garantías otorgadas para el desarrollo de proyectos de infraestructura con participación privada, garantías concedidas en operaciones de crédito público, procesos judiciales contra el Estado y los capitales exigibles por los organismos multilaterales.

<sup>5</sup> Documento CONPES 3107 *Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura*; Documento CONPES 3133 *Modificaciones a la Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura Establecida en el Documento CONPES 3107 de abril de 2001*; Documento CONPES 3760 *Política de Manejo de Riesgo Contractual del*

es plasmar, la política de riesgos contractuales del Estado Colombiano para proyectos aeroportuarios.

Aunado a lo anterior, al ser proyectos de una naturaleza especial del sector infraestructura, es necesario efectuar un análisis de riesgos que especifique de manera clara y particular los riesgos que de manera general se pueden presentar en proyectos aeroportuarios, con el fin de darles un adecuado manejo durante la ejecución de los contratos. En este sentido, los lineamientos vigentes no se encuentran actualizados respecto de la normatividad expedida con posterioridad a la Ley 1508 de 2012<sup>6</sup> como lo es la Ley 1682 de 2013<sup>7</sup>.

Bajo los antecedentes descritos, y teniendo en cuenta el objeto misional de las entidades concedentes, así como las actividades propias de lucro de los inversionistas privados que ejecutarán el contrato de asociación público-privada (APP), se hace necesario hacer una revisión de los riesgos que pueden asumir contractualmente las entidades en proyectos aeroportuarios. En particular, resulta fundamental orientar y recomendar una estructura de asunción de riesgos, en la cual se establezcan las áreas en las cuales se enmarcan los riesgos que podría asumir tanto la entidad estatal contratante, como los que podrían ser transferidos al concesionario y los que podrían ser compartidos por las partes, en la estructuración de proyectos aeroportuarios con participación de capital privado en infraestructura, con o sin aportes del sector público.

Los lineamientos definidos en el presente documento unifican en un solo documento CONPES la política de riesgos contractual del Estado colombiano para proyectos aeroportuarios y sustituyen y/o actualizan los lineamientos establecidos con anterioridad en los Documentos CONPES 2775, 3107, 3133, 3714 y 3807 en materia de infraestructura y/o de proyectos aeroportuarios. Se busca que los lineamientos establecidos en este documento sean aplicados en adelante, atendiendo a las buenas prácticas de la estructuración, contratación y seguimiento contractual de proyectos.

---

*Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura; Documento CONPES 3800 Modificación al Documento CONPES 3760 "proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales", y Documento CONPES 3807 Modificación al Documento CONPES 3107: "Política de manejo de riesgo contractual del estado para procesos de participación privada en infraestructura". Los documentos se encuentran disponibles en <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx>.*

<sup>6</sup> Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

**Clasificación:** Consultar la [clasificación JEL](#) para escoger las categorías pertinentes.

**Palabras clave:** asignación de riesgos, lineamientos de política, obligación contingente, mecanismos de compensación, proyectos aeroportuarios.

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	9
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN .....	11
2.1. Antecedentes normativos .....	11
2.2. Justificación.....	15
3. DEFINICIÓN DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS .....	18
3.1. Objetivo .....	18
3.2. Esquema de distribución de riesgo contractual del Estado para proyectos aeroportuarios.....	19
3.2.1. Riesgo Predial .....	19
3.2.2. Riesgo Ambiental y Social .....	20
3.2.3. Riesgo de Redes .....	23
3.2.4. Riesgo de Diseño.....	24
3.2.5. Riesgo de construcción .....	25
3.2.6. Riesgo de Operación y Mantenimiento .....	26
3.2.7. Riesgo Comercial.....	27
3.2.8. Riesgos Financieros y de Liquidez.....	28
3.2.9. Riesgos económicos y riesgo cambiario .....	29
3.2.10. Riesgo Regulatorio .....	30
3.2.11. Fuerza mayor.....	31
3.3. Asignación de riesgos compartidos .....	32
3.3.1. Riesgos de sobrecosto compartidos.....	32
3.3.2. Riesgo tributario compartido .....	32
3.3.3. Riesgo regulatorio compartido (security) .....	32
3.4. Mecanismos de compensación de riesgos a cargo de la entidad estatal.....	33
3.4.1. Mecanismos en Iniciativas Públicas e Iniciativas Privadas con desembolsos de recursos públicos .....	33
3.4.2. Mecanismos en Iniciativas Privadas sin desembolsos de recursos públicos .....	33
4. RECOMENDACIONES.....	35

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evolución de la Política de Riesgos en proyectos Aeroportuarios.....	15
---	----

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

Aerocivil	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
APP	Asociación público-privada
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAA	Diagnóstico ambiental de alternativas
FAA	<i>Federal Aviation Administration</i> (en español, Administración Federal de Aviación)
FCEE	Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales
IPC	Índice de precios al consumidor
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
NOTAM	<i>Notice to airmen</i> (en español, aviso a navegantes)
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
RAC	Reglamento Aeronáutico Colombiano

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde la expedición, en 1955, del Documento CONPES 2775 *Participación del sector privado en infraestructura física*<sup>8</sup>, se han establecido políticas para el manejo de riesgo contractual del Estado en procesos de participación privada en infraestructura. Posteriormente, en el 2001, el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), emitió el Documento CONPES 3107 *Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura*<sup>9</sup>, que fue modificado a través del Documento CONPES 3133 *Modificaciones a la Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura establecida en el Documento CONPES 3107 de abril de 2001*<sup>10</sup>, con lineamientos aplicables para varios sectores productivos.

El tema cobró mayor importancia con la expedición de la Ley 1508 de 2012<sup>11</sup>, mediante la cual se creó el esquema de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada (APP), como instrumento de vinculación de capital privado<sup>12</sup>. Consecuentemente, el CONPES ha emitido varios documentos en los que se establecen los lineamientos del manejo contractual del Estado, respecto de los riesgos que se pueden presentar durante la ejecución de proyectos que se encuentran bajo el esquema de participación privada.

Actualmente, se encuentran vigentes documentos CONPES expedidos en sectores específicos tales como, el Documento CONPES 3760 *Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura*<sup>13</sup>, el Documento CONPES 3800 *Modificación al Documento CONPES 3760 Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales*<sup>14</sup> y el Documento CONPES 3961 *Lineamientos de política de riesgo contractual del Estado para proyectos de Sistemas Férreos de pasajeros cofinanciados por la Nación*.<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2775.pdf>.

<sup>9</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3107.pdf>.

<sup>10</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3133.pdf>.

<sup>11</sup> Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

<sup>12</sup> El esquema de APP se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, lo cual involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes.

<sup>13</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3760.pdf>.

<sup>14</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3800.pdf>.

<sup>15</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3961.pdf>.

Respecto a los proyectos aeroportuarios, se emitió el Documento CONPES 3807 *Modificación al Documento CONPES 3107 Política de manejo de riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en infraestructura*<sup>16</sup> que incorporó un nuevo capítulo que describe los lineamientos de política de distribución de riesgos específicos para los proyectos aeroportuarios desarrollados bajo esquemas de APP.

En la actualidad se han expedido varias normas, relacionadas entre otras relacionada con la consulta previa, la implementación de normas internacionales de información financiera (NIIF) y normas internacionales específicas para proyectos aeroportuarios, las cuales tienen implicaciones en la asignación y el manejo de riesgos en los proyectos de este tipo. Por esta razón, se hace necesario consolidar en un documento CONPES la política de riesgos contractual aplicable a proyectos aeroportuarios.

Aunado a lo anterior y teniendo en cuenta las necesidades que se presentan en las nuevas estructuraciones y en los proyectos que se encuentran en ejecución, es posible concluir que los documentos CONPES expedidos con anterioridad, no reflejan en forma integral y precisa una propuesta que recoja las particularidades que podrían presentarse en proyectos aeroportuarios. Por esta razón, resulta fundamental brindar lineamientos y recomendaciones específicas, en los cuales se reconozcan las particularidades que afectan la asignación de los riesgos en el proceso de estructuración, contratación y seguimiento de proyectos aeroportuarios; por ejemplo, en aspectos relacionados con cambios en normatividad internacional con respecto a la seguridad física de los aeropuertos, para la protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita (security<sup>17</sup>) y que requiera de inversiones no previstas en la etapa de estructuración afectando los ingresos del proyecto, o respecto a temas inherentes a los horarios de cierre requeridos para adelantar las actividades de construcción y de operación y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria, tales como las ventanas operacionales de aviso a navegantes (NOTAM, por sus siglas en inglés<sup>18</sup>), entre otros.

Este documento se compone de cuatro secciones, incluida la presente introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y justificación de política de riesgo contractual

---

<sup>16</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3807.pdf>.

<sup>17</sup> Seguridad (security): protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita. Este objetivo se logra mediante una combinación de medidas, recursos humanos y materiales. Reglamentos Aeronáuticos de Colombia. RAC 160 – Seguridad de la Aviación Civil.

<sup>18</sup> *Notice to airmen*: aviso distribuido por la Red Fija de Telecomunicaciones Aeronáuticas (AFTN, por sus siglas en inglés) que contiene información relativa al establecimiento, condición o modificación de cualquier instalación aeronáutica, servicio, procedimiento o peligro, cuyo conocimiento oportuno es esencial para el personal encargado de las operaciones de vuelo. Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC-1.

del Estado. La tercera incluye el objetivo general, la clasificación de los riesgos que se pueden presentar en materia aeroportuaria y los lineamientos para la asignación de cada área de manera general y en cada riesgo de manera específica. Así mismo, se hace referencia al lineamiento para la asunción de los riesgos compartidos y los mecanismos de compensación aplicables. Por último, en la cuarta sección, se presentan las recomendaciones al CONPES.

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

### 2.1. Antecedentes normativos

La participación privada en infraestructura se remonta a principios de la década de 1990, cuando se expide la Ley 1 de 1991<sup>19</sup>, la cual establece que las empresas privadas pueden constituir sociedades portuarias para construir, mantener, operar puertos, así como prestar los servicios portuarios asociados. Posteriormente, a través del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia de 1991<sup>20</sup> se permitió que inversionistas privados participaran en proyectos de servicios públicos y en el desarrollo de infraestructura.

En el año 1993, se expidieron normas que regularon en mayor medida la participación privada para la prestación de ciertos servicios. En primer lugar, se sancionó la Ley 80 de 1993<sup>21</sup>, que tiene como propósito regular las normas de contratación pública en Colombia. Esta ley introduce la definición de contrato de concesión que resulta en el punto de partida para el desarrollo de la primera, segunda y tercera generación de concesiones viales<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.

<sup>20</sup> Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno.

<sup>21</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

<sup>22</sup> Ley 80 de 1993. Artículo 32 numeral 4º: Contrato de concesión. *son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.*

Además, se expidió la Ley 185 de 1995<sup>23</sup> con el propósito de impulsar la participación privada en infraestructura y la figura de concesión. En este sentido, se otorgaron facultades al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir los lineamientos en los procesos de participación privada en proyectos de infraestructura, de manera que se aseguren los términos financieros más convenientes para la Nación.

Durante el primer lustro de la década de 1990, se impulsó la regulación para el desarrollo de infraestructura a través de la asociación con el inversionista privado. Sin embargo, las entidades estatales en el marco de los contratos de concesión pactaron obligaciones contingentes a su cargo, tales como, ingresos mínimos garantizados y el mayor valor de predios, entre otros; las cuales no se reflejaban en un rubro presupuestal independiente y, por tanto, no se hacían explícitas dentro de las obligaciones de pago de las entidades contratantes. Por tanto, no era posible cuantificar el impacto explícito que tenían las contingencias en los presupuestos de las entidades estatales, particularmente, en el presupuesto del Gobierno nacional. Esto conllevó a que varios de los riesgos materializados se pagaran a través de títulos de deuda pública (TES), lo que generó un deterioro en los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública y las calificaciones de riesgo crediticio del país.

Es así como, con la expedición de la Ley 448 de 1998<sup>24</sup>, se creó el régimen de obligaciones contingentes aplicable a entidades del Gobierno nacional y entidades territoriales<sup>25</sup>. El objetivo principal de este régimen es contar con un marco de política claro, basado en un criterio preventivo de disciplina fiscal. Esto, en la medida en que se realizan provisiones preventivas de recursos en el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE), para que la entidad contratante pague oportunamente la materialización de las obligaciones contingentes a su cargo, sin afectar otros rubros presupuestales.

---

<sup>23</sup> Por la cual se autorizan operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación, se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias del sector público, se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones.

<sup>24</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.

<sup>25</sup> Artículo 1. Parágrafo: para efectos de la presente ley se entiende por obligaciones contingentes las obligaciones pecuniarias sometidas a condición.

Con el fin de reglamentar la Ley 448 de 1998 y la Ley 185 de 1995<sup>26</sup>, se expidió el Decreto 423 de 2001<sup>27</sup> (compilado en el Decreto 1068 de 2015<sup>28</sup>). En dicho decreto, se mencionan aspectos relevantes para el manejo de obligaciones contingentes tales como: (i) los sectores de riesgo, entre los que se destaca, la infraestructura de transporte que se desarrolla a través de los contratos de concesión y de participación privada mencionados en la Ley 185 de 1995; (ii) las entidades estatales sometidas al régimen de obligaciones contingentes; (iii) los aspectos presupuestales, referentes a la preparación e inclusión de dichas contingencias dentro del rubro de servicio de la deuda; (iv) la aprobación de la valoración de obligaciones contingentes por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y (v) el diseño de plan de aportes al FCEE, el cual es resultado de la valoración de obligaciones contingentes.

Así mismo, la segunda sección de dicho decreto reglamentario menciona la importancia de la política de riesgo contractual del Estado y define aspectos relevantes para el desarrollo y aplicación de la política en mención. En primer lugar, determina que, las entidades estatales deberán someterse a la política de riesgo contractual, en la cual se definen los principios, pautas e instrucciones que determine el Gobierno nacional, para la estipulación de obligaciones contingentes a su cargo. En segundo lugar, otorga al CONPES la facultad de orientar y recomendar las directrices que deben seguir las entidades estatales al estructurar proyectos con participación de capital privado en infraestructura y, de manera específica, en lo concerniente a los riesgos que puedan asumir contractualmente las partes, como obligaciones contingentes. Lo anterior, a partir del principio de que las entidades estatales deben asumir los riesgos que se adecuen a su carácter público y según su objeto social<sup>29</sup>. Finalmente, este decreto reglamentario otorga la responsabilidad a las dependencias de planeación de conceptualizar sobre la adecuación de los contratos a la política de riesgo contractual del Estado<sup>30</sup>.

De la misma manera, la Ley 1753 de 2015<sup>31</sup> estableció, en el artículo 35, que el FCEE, creado por la Ley 448 de 1998, es el mecanismo de primera instancia autorizado para

---

<sup>26</sup> Ley 185 de 1995: Por la cual se autorizan operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación, se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias del sector público, se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones.

<sup>27</sup> Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 448 de 1998 y 185 de 1995.

<sup>28</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

<sup>29</sup> Decreto 423 de 2001. Artículo 16: Del diseño de la política de riesgo contractual del Estado.

<sup>30</sup> Decreto 423 de 2001. Artículo 18: Del concepto de las dependencias de planeación sobre adecuación a la política de riesgo contractual del Estado.

<sup>31</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

atender el pago de las obligaciones contingentes que contraigan las entidades sometidas al régimen obligatorio de contingencias contractuales del Estado. Posteriormente, a través del artículo 88 de la Ley 1955 de 2019<sup>32</sup>, se estableció que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá los lineamientos para la aplicación de los mecanismos alternativos para la atención de las obligaciones contingentes a cargo de la Nación, que podrán contemplar la posibilidad de pactarse de forma contractual.

Por otro lado, a través de la Ley 1508 de 2012<sup>33</sup> y sus decretos reglamentarios, se reguló en Colombia el esquema de APP. Bajo dicha norma, se han estructurado los proyectos del Programa de la Cuarta Generación de Concesiones Viales y posteriormente proyectos aeroportuarios. Teniendo en cuenta el nuevo esquema de participación privada reglamentado en Colombia y la magnitud de los proyectos estructurados, se observaron ciertas limitaciones en los lineamientos de política de riesgo contractual del Estado, por lo cual se expidieron los Documentos CONPES 3760, 3800 y 3807, y así generar directrices actualizadas que permitieran dar continuidad al desarrollo del Programa de la Cuarta Generación de Concesiones Viales y de aeropuertos.

Con el paso del tiempo y junto con el desarrollo de los proyectos adelantados bajo el esquema de APP, se ha ampliado la reglamentación de la Ley 1508 de 2012, así como también se han realizado modificaciones y actualizaciones a diferentes normas que sustentan el marco regulatorio de las APP en Colombia. Adicionalmente, diferentes cambios normativos han generado impactos en los riesgos asociados a la ejecución de los proyectos. Tal es el caso de la introducción de consultas previas y la aprobación de los diagnósticos ambientales de alternativas (DAA) de los proyectos, a través del artículo 39 de la Ley 1682 de 2013, que generan mayores tiempos y por ende sobrecostos no previstos en la fase de estructuración de los proyectos. Es por ello por lo que el Estado debe propender por mantener actualizada la política de riesgos contractual y en línea con la reglamentación vigente.

En la Tabla 1 se muestra la evolución de la política de riesgos en términos de proyectos de infraestructura aeroportuaria desde 1995.

---

<sup>32</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

<sup>33</sup> Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

Tabla 1. Evolución de la Política de Riesgos en proyectos Aeroportuarios

Área	Riesgo	Documento CONPES 2775 (abril de 1995)	Documento CONPES 3107 Y 3133 (abril de 2001)	Documento CONPES 3807 -Modificación 3107 para Aeropuertos (junio de 2014)
<b>Predial</b>	Gestión		Privado	Privado
	Sobrecostos		Público	Privado
<b>Ambiental</b>	Gestión			Privado
	Modificaciones a las licencias cedidas o vigentes		Privado	Privado
	Sobrecostos Licencias Nuevas	Público	Privado	Compartido
	Obras no previstas posteriores a la expedición de la licencia		Público	Público
<b>Redes</b>	Menores			Privado
	Mayores			Compartido
<b>Construcción</b>		Privado	Privado	
<b>Operación</b>			Privado	
<b>Financiación</b>		Privado	Privado	
<b>tasa de interés</b>		Privado	Privado	
<b>Cambiarío</b>		Compartido	Privado	
<b>Comercial</b>		Compartido	Privado	
<b>Regulatorio</b>		Público	Privado	Privado
<b>Tributario</b>		Público	Privado	Compartido
<b>Tarifario</b>			Público	Público
<b>Fuerza mayor</b>	Asegurables		Privado	
	No Asegurables	Público	Público	

Fuente: DNP (2020).

## 2.2. Justificación

Tal como se ha expuesto anteriormente, la participación privada en infraestructura se ha enfocado principalmente en los sectores portuario y vial. Sin embargo, recientemente se ha visto un incremento en el interés y la participación en proyectos aeroportuarios ante las necesidades crecientes de interconexión intermodal y, por tanto, se han presentado ante el Gobierno nacional una serie de propuestas para el desarrollo de proyectos de este sector.

En respuesta al interés de adelantar proyectos bajo el esquema APP, tanto de iniciativa pública, como de iniciativa privada en proyectos aeroportuarios, resulta fundamental actualizar la política de riesgo contractual del Estado. Lo anterior, con el objeto de que se identifiquen las características de este tipo de proyectos y de sus riesgos asociados.

En primer lugar, tal y como está consignado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* es un objetivo del Gobierno nacional *Desarrollar políticas, planes, programas y proyectos integrados en infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, transporte y logística para el sector aéreo*. Como estrategia la Nación ha determinado, siguiendo la visión 2030 del plan estratégico aeronáutico, enfocar sus esfuerzos en los ejes de *conectividad (para construir redes de servicios de transporte aéreo eficiente que conecte las regiones del país con los principales centros de producción y de consumo nacional y mundial)* e *infraestructura y sostenibilidad ambiental* (para lograr que la infraestructura, servicios aeroportuarios, de navegación aérea y la intermodalidad cuenten con capacidad y eficiencia para atender el crecimiento de la demanda del sector). Lo expuesto anteriormente permite observar claramente como, la infraestructura para proyectos aeroportuarios constituye un componente importante para el transporte entre las diferentes regiones del país, así como con el exterior, que permite el mejoramiento en la movilidad y la productividad.

En segundo lugar, dichos proyectos implican un alto componente de inversión fija y de operación. Por tanto, se requiere un balance adecuado entre riesgo y retorno para el inversionista, de tal forma que este tipo de proyectos sean fácilmente financiables, promuevan la competencia del sector privado, generen los incentivos adecuadamente, se ejecuten de manera efectiva y se cumplan los cronogramas.

En tercer lugar, es importante generar lineamientos claros para las entidades estatales en relación con los riesgos que pueden asumir en el marco de estos proyectos, de conformidad con el objeto para el cual fueron creadas.

En cuarto lugar, el mercado financiero recientemente ha desarrollado mecanismos de aseguramiento, tales como coberturas, garantías, seguros, entre otros, que permiten al privado asumir mayor proporción del riesgo y mitigarlos a través del uso de estos mecanismos, para proyectos de infraestructura de transporte.

Finalmente, existen desarrollos en el mercado que representan una mejora en las alternativas para la financiación de proyectos en el país, manteniendo el balance entre riesgo y retorno. Estos esquemas incluyen: titularizaciones de flujos futuros, captura de valores residuales, entre otros, los cuales redundan en una mejora en las alternativas para el desarrollo de proyectos en el país, manteniendo el balance entre riesgo y retorno.

Adicionalmente, al tener en cuenta la experiencia aprendida con los proyectos adjudicados bajo el esquema APP, así como las mejores prácticas conocidas en el desarrollo de proyectos APP a nivel internacional, es posible que se puedan desarrollar mejoras en política de riesgo contractual a través de un nuevo documento CONPES, acorde con la realidad de la contratación del país. Lo anterior, toda vez que, los lineamientos vigentes y aplicables no contemplan las particularidades que podrían presentarse en los diversos tipos de proyectos aeroportuarios. A continuación, se presentan algunos ejemplos:

- En primer lugar, los ingresos asociados a la prestación del servicio de transporte aéreo, derivados de las actividades de operación de los aeropuertos y en particular los ingresos no regulados, dependen parcialmente de las acciones y la gestión comercial adelantada por el concesionario; teniendo en cuenta la influencia y los incentivos que puede generar sobre la demanda, al proporcionar una oportuna disponibilidad, una alta calidad y los niveles de servicio adecuados para los usuarios.
- En segundo lugar, en algunos casos la entidad concedente puede encargarse de la realización de los diseños y de las obras requeridas o solicitadas con posteridad a la obtención de las licencias y/o permisos de carácter ambiental, así como las que sean solicitadas autónomamente por la entidad concedente, siempre que no sean por causas imputables al concesionario.
- En tercer lugar, es importante mencionar los diferentes riesgos asociados a la construcción y a la operación y mantenimiento, los cuales son inherentes a la actividad realizada por el privado, quien debe contar con la experiencia amplia y suficiente para manejar los eventos asociados al diseño, construcción, operación y mantenimiento del proyecto.
- En cuarto lugar, las consecuencias de los cambios en las variables económicas, así como en las condiciones financieras y las variaciones en la liquidez del proyecto también deberían ser asumidas por el concesionario, toda vez que, las mismas son inherentes al negocio que es desarrollado por los inversionistas a través de la sociedad vehículo de propósito especial y además son de igual aplicabilidad para todos los agentes en la economía. Sin embargo, se exceptúan, la falta de recursos para el pago de la interventoría, por causas no imputables al concesionario, lo cual constituye un riesgo para la entidad concedente.
- Por último, ante cambios normativos, especialmente en aspectos relacionados con la normatividad aeroportuaria en temas relacionados con la seguridad física de los aeropuertos, para la protección de la aviación civil contra actos de interferencia

ilícita<sup>34</sup>, resulta necesario analizar la posibilidad de otorgar mayor certidumbre al concesionario.

De esta forma, las entidades correspondientes en cabeza de quien actúe como la entidad concedente, para proyectos aeroportuarios, asumirán los riesgos conforme al objeto para el cual fueron creadas y transferirán aquellos riesgos determinados por el lucro que constituye el objeto principal de su actividad. Es importante mencionar que una adecuada asignación de riesgos optimiza el uso de los recursos públicos, promueve la competencia y la participación del sector privado en proyectos de interés nacional.

### 3. DEFINICIÓN DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

En el presente apartado se presenta la política de riesgo contractual del Estado Colombiano para los proyectos de Asociación Público Privada de Iniciativa Pública o de Iniciativa Privada y demás esquemas que involucren participación privada y que tengan como objeto la provisión de infraestructura, la prestación de servicios aeroportuarios, así como los asociados a la operación del aeropuerto. Lo anterior, de acuerdo con los términos de la Ley 448 de 1998 y lo establecido en el Decreto 423 de 2001 (compilado en el Decreto 1068 de 2015). En particular, los lineamientos se orientan a presentar la política de asignación de riesgos entre el privado y el público para proyectos de infraestructura de transporte aéreo y de acuerdo con los riesgos propios que puede asumir cada entidad conforme a su naturaleza y el objeto social para el cual fueron creadas y autorizadas.

#### 3.1. Objetivo

Definir los lineamientos de política de riesgo contractual del Estado para los proyectos bajo el esquema de APP u otros esquemas que involucren participación privada y que tengan como objeto la provisión de infraestructura, la prestación de servicios aeroportuarios o asociados a la operación del aeropuerto, con el fin de orientar tanto a las entidades estatales

---

<sup>34</sup> Acto de interferencia ilícita. Actos, o tentativas, destinados a comprometer la seguridad de la aviación civil incluyendo, sin que ésta lista sea exhaustiva, lo siguiente: (a) apoderamiento ilícito de aeronaves. (b) destrucción de una aeronave en servicio. (c) toma de rehenes a bordo de aeronaves o en los aeródromos. (d) intrusión por la fuerza a bordo de una aeronave, en un aeropuerto o en el recinto de una instalación aeronáutica. (e) introducción a bordo de una aeronave o en un Aeropuerto de armas o de artefactos (o sustancias) peligrosos con fines criminales. (f) uso de una aeronave en servicio con el propósito de causar la muerte, lesiones corporales graves o daños graves a los bienes o al medio ambiente. (g) comunicación de información falsa que compromete la seguridad de una aeronave en vuelo, o en tierra, o la seguridad de los pasajeros, tripulación, personal de tierra y público en un aeropuerto o en el recinto de una instalación de aviación civil. También se considera acto de interferencia ilícita la tentativa de realizar cualquiera de las conductas anteriores, así como la complicidad o el favorecimiento en la realización de los mismos. Reglamentos Aeronáuticos de Colombia. RAC 160 - *Seguridad de la Aviación Civil*.

en los riesgos que pueden asumir en este tipo de proyectos, conforme a su carácter público y el objeto social autorizado, como a los concesionarios en aquellos relacionados con el lucro de la actividad económica a desarrollar, en la provisión de infraestructura, la prestación de servicios de aeroportuarios o asociados a la operación del aeropuerto.

### **3.2. Esquema de distribución de riesgo contractual del Estado para proyectos aeroportuarios**

Los lineamientos de política de riesgo contractual del Estado establecidos en este documento CONPES serán aplicables para proyectos que se desarrollen bajo esquemas de APP, incluyendo, pero sin limitarse a las APP de iniciativa pública, de iniciativa privada, las concesiones, entre otras, que se planteen para el desarrollo de proyectos aeroportuarios.

De acuerdo con los lineamientos generales de política de riesgos en proyectos de infraestructura, una asignación adecuada de los riesgos es aquella que minimiza el costo de su mitigación. Esto se logra asignando cada riesgo a la parte que mejor lo controla. Así mismo, los riesgos de un proyecto se refieren a los diferentes factores que pueden hacer que no se cumplan los resultados previstos. En tal sentido, asegurar la adecuada asignación y valoración de los riesgos asociados a cada proyecto es uno de los elementos fundamentales para la movilización de capital privado. Facilitar la transferencia de aquellos riesgos sobre los cuales esté en mejor capacidad de administrar el concesionario, genera beneficios para las finanzas públicas y reduce contingencias.

A partir de estos lineamientos, ciertos riesgos quedarán en cabeza de la entidad pública, entendida como la entidad concedente. Lo anterior, sin perjuicio de que, en el caso de los proyectos de iniciativa privada, el originador, en beneficio del proyecto, pueda mejorar la propuesta de asignación de riesgos, asumiéndolos en mayor cantidad o mayor proporción, en caso de que sean compartidos. Así mismo, sin perjuicio de que, en el caso de los proyectos de iniciativa pública, también se puedan presentar mejoras en términos de asignación a favor de la entidad concedente, siempre que no se afecte negativamente el balance de la ecuación contractual. De igual forma, en ningún caso, la entidad concedente podrá asumir una mayor cantidad de riesgos o una mayor proporción, en caso de riesgos compartidos, con relación a la asignación base presentada en este documento.

A continuación, se presentan los lineamientos para la asignación de las diferentes áreas de riesgo aplicables a los proyectos aeroportuarios con vinculación de capital privado.

#### **3.2.1. Riesgo predial**

Este riesgo está relacionado con la variación en el costo de los predios<sup>35</sup>, su disponibilidad oportuna y la gestión necesaria para su adquisición en cumplimiento de los requisitos de ley.

Dadas las buenas prácticas aplicadas en la estructuración de los proyectos y la limitada cantidad de predios a adquirir en los proyectos aeroportuarios, en los que se reduce la incertidumbre sobre la magnitud de la adquisición, así como el de las compensaciones, la asignación de este riesgo, incluidos la gestión, los costos y los sobrecostos en adquisición, deberá estar a cargo del concesionario.

Sin perjuicio de lo anterior, en proyectos de aeropuertos nuevos<sup>36</sup>, así como aquellos que requieran compra de predios para la ampliación o construcción de pista o construcción de nueva terminal<sup>37</sup>, la entidad concedente podrá compartir únicamente el riesgo de variación en los costos de los predios con el concesionario<sup>38</sup>, tal y como se estipula en la sección 3.3.1 de este documento. En todo caso, la gestión, compra y sobrecostos asociados a los predios que adquiera el concesionario y que no sean objeto de reversión a la entidad concedente, estarán exclusivamente a cargo del concesionario.

Como buena práctica, en línea con las experiencias internacionales, la entidad concedente, en caso de contar con la disponibilidad de los predios en los que se ejecutará el proyecto, podrá pactar contractualmente la obligación de su entrega. Para esto, se deberán especificar las fechas y el estado de entrega de dichos predios, así como la obligación para el concesionario de recibirlos en las condiciones pactadas contractualmente y asumir su seguridad y defensa jurídica.

### **3.2.2. Riesgo ambiental y social**

Este riesgo hace referencia a los efectos favorables y/o desfavorables de la variación de los costos y sobrecostos efectivos, que se generaron como resultado de la obtención y compensaciones asociadas al cumplimiento de todas las licencias, permisos, autorizaciones o cualquier instrumento de manejo y control ambiental y compensaciones sociales que sean aplicables al proyecto aeroportuario. Así mismo, se incluyen en este concepto las demoras

---

<sup>35</sup> Dentro del costo de los predios, se incluyen las compensaciones socioeconómicas y valores de expropiación.

<sup>36</sup> El término “nuevos” se refiere a proyectos Greenfield, entendidos como aquellos que se realizan sobre un área en la que no existen construcciones, de tal forma que no es necesario demoler, remodelar, mantener o adaptar estructuras para el desarrollo del nuevo proyecto ni integrarse con otro tipo de sistemas.

<sup>37</sup> No se refiere a la reconstrucción, expansión, modificación de un terminal existente.

<sup>38</sup> Debe cumplir la condición de que sean estrictamente necesarios para la ejecución del proyecto y que no obedezcan a sobrecostos como consecuencia de cambios en el diseño por decisión unilateral del concesionario.

en la obtención o modificación de dichos trámites que resulten necesarios para poder adelantar el proyecto y para cumplir la ley aplicable<sup>39</sup>.

También se incluyen dentro de este riesgo las obras requeridas por la autoridad ambiental competente o las solicitadas autónomamente por la entidad concedente, siempre y cuando no sean solicitadas por razones imputables al concesionario y que sean requeridas con posterioridad a la expedición de la licencia, permiso, autorización, modificación o consultas previas inicialmente protocolizadas para el proyecto.

Teniendo en cuenta lo anterior, este riesgo será asignado de la siguiente manera en proyectos aeroportuarios:

- (i). Los efectos favorables y/o desfavorables asociados a la gestión ambiental y a la gestión para la obtención de las licencias, permisos, autorizaciones o instrumentos de manejo ambiental y social, así como las gestiones y actividades asociadas y/o que se deriven de los acuerdos de nuevas consultas previas con comunidades estarán a cargo del concesionario en su totalidad, incluidos los costos de dichas gestiones y las demoras de los trámites ante las autoridades competentes. En proyectos de alta complejidad social, que se adelanten en municipios catalogados como PDET<sup>40</sup> la gestión de los reasentamientos podrá ser compartida por la entidad estatal.
- (ii). Los efectos favorables y/o desfavorables de cambios unilaterales por decisión del concesionario respecto a las licencias, permisos, autorizaciones o instrumentos de manejo ambiental y social o de consulta previa existentes a la fecha de presentación de las ofertas<sup>41</sup> o a la fecha de la aprobación de la factibilidad<sup>42</sup>, serán asumidos por el concesionario. Lo anterior también aplica cuando el concesionario decida, de manera unilateral, iniciar de nuevo alguno de los trámites anteriormente mencionados.

---

<sup>39</sup> También hace referencia a las demoras en la obtención de conceptos de cambio menor en los términos de la normativa ambiental vigente y/o a la obtención o modificación de permisos para el uso y aprovechamiento de recursos naturales que resulten necesarios para poder adelantar los proyectos, obras y actividades establecidos en el alcance físico del proyecto, de acuerdo con el plan de obras aprobado.

<sup>40</sup> Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Ver Decreto 893 de 2017 *“Por el cual se crean programas de desarrollo con enfoque territorial PDET”*. Posterior a la pérdida de vigencia de la clasificación PDET, el riesgo aplicará a municipios cuya complejidad se pueda definir mediante el cumplimiento de todos los criterios definidos para dicha clasificación: i) Elevados índices de pobreza, ii) Afectación de economías ilícitas, iii) débil presencia institucional y iv) mayor afectación del conflicto armado

<sup>41</sup> Cuando se haga relación a la presentación de las ofertas en el presente documento se referirá al caso de los proyectos de iniciativa pública o de iniciativas privadas cuando el adjudicatario del proceso no es el originador.

<sup>42</sup> Cuando se haga relación a la aprobación de la factibilidad en el presente documento se referirá al caso de los proyectos de iniciativa privada cuando el originador es el mismo adjudicatario del proceso.

- (iii). Los efectos favorables y/o desfavorables de cambios unilaterales por decisión del concesionario, que impliquen variaciones en los costos asociados a otros riesgos públicos, privados o compartidos, cuando estos sean derivados de cambios, modificaciones a las licencias, permisos, autorizaciones o instrumentos de manejo ambiental y social o de consulta previa, existentes a la fecha de presentación de las ofertas o a la fecha de la aprobación de la factibilidad; o cuando decida iniciar de nuevo alguno de los trámites anteriores de manera unilateral. Dichos efectos serán asumidos en su totalidad por el concesionario.
- (iv). Los efectos favorables y/o desfavorables de la variación en el valor estimado de las compensaciones socio ambientales o acuerdos con comunidades, derivadas de las licencias ambientales, permisos, autorizaciones, instrumentos de manejo ambiental y social o de consulta previa, que hayan sido cedidos o se encuentren vigentes a la fecha de presentación de las ofertas o a la fecha de la aprobación de la factibilidad, serán asumidos en su totalidad por el concesionario.
- (v). Los efectos favorables y/o desfavorables de la variación en el valor estimado de las compensaciones socioambientales producto de la expedición de licencias, permisos, autorizaciones o instrumentos de manejo socio ambiental, posteriores a la fecha de presentación de las ofertas o posteriores a la fecha de la aprobación de la factibilidad, siempre que las mismas no sean generadas por causas imputables al concesionario, serán compartidas entre las partes, tal y como se estipula en la sección 3.3.1 de este documento.
- (vi). El costo de los acuerdos producto de las nuevas consultas previas, posteriores a la fecha de apertura del proceso de selección o posteriores a la fecha de la aprobación de la factibilidad, siempre que las mismas no sean generadas por causas imputables al concesionario, podrán ser compartidos entre las partes, tal y como se estipula en la sección 3.3.1 de este documento.
- (vii). Los costos de obras no previstos en las especificaciones técnicas solicitadas por la entidad concedente o requeridas por autoridades ambientales, posteriores a la expedición de la licencia ambiental o instrumento de manejo ambiental o a la expedición de la modificación del instrumento de manejo y control ambiental vigente, siempre y cuando sea por razones no imputables al concesionario, podrá estar a cargo de la entidad concedente.
- (viii). Los efectos desfavorables correspondientes a pérdidas, daños, gastos, cargos o expensas con ocasión de la invasión de la infraestructura aeroportuaria por parte de terceros, en cualquiera de las etapas del proyecto, serán asumidas por el

concesionario. Lo anterior, en tanto que es obligación del concesionario tomar las medidas necesarias previstas en la ley aplicable para la defensa y protección de la Infraestructura del proyecto ante las autoridades estatales competentes en la debida forma y oportunidad.

### 3.2.3. Riesgo de redes

Se refiere de manera general a los efectos favorables y/o desfavorables derivados del traslado, intervención, protección o reubicación de cualquier tipo de infraestructura para el transporte y suministro de servicios públicos, telecomunicaciones, hidrocarburos y, en general, de cualquier fluido o cable, con el fin de evitar la afectación o interferencias con el desarrollo del proyecto.

El riesgo de mayores valores por interferencia de redes podrá ser compartido dependiendo del tipo de red, de la siguiente manera<sup>43</sup>:

- (i). Redes menores, por ejemplo hidrosanitarias, eléctricas, telefónicas, entre otras serán asumidas por el privado, teniendo en cuenta que el movimiento de este tipo de redes se entiende dentro del riesgo de construcción, que el privado puede gestionar de forma más eficiente.
- (ii). Redes mayores, como oleoductos, poliductos, gasoductos o líneas de alta tensión, redes de fibra óptica<sup>44</sup>, podrá compartirse el sobre costo entre las partes, en consideración a su identificación desde la estructuración del proyecto.
- *Redes mayores identificadas*, se refiere a todas las infraestructuras para el transporte y suministro de servicios que hayan sido identificadas durante la etapa de estructuración y que se encuentren relacionadas en los documentos contractuales, pliegos de condiciones o en el cuarto de datos de la estructuración y que serán afectadas con el desarrollo del proyecto. El riesgo de sobrecostos de redes mayores identificadas será asumido en su totalidad por el concesionario, teniendo en cuenta que el tratamiento de este tipo de redes se puede enmarcar dentro del riesgo de construcción y el privado cuenta con la información necesaria y la capacidad para gestionar este riesgo de forma más eficiente que el sector público.

---

<sup>43</sup> Siguiendo los lineamientos de este documento, las entidades estatales definirán contractualmente la clasificación de las redes en mayores y menores, dependiendo de las particularidades del proyecto y la afectación que se puedan generar a la prestación del servicio.

<sup>44</sup> Se refiere exclusivamente a las redes REAN Correspondiente a la Red Eléctrica Aeronáutica y a las redes RTAN Correspondiente a la Red de Telecomunicaciones Aeronáutica.

- *Redes mayores no identificadas*, se refiere a todas las infraestructuras para el transporte y suministro de servicios que no fue posible identificar durante la etapa de estructuración del proyecto y que no se encuentren relacionadas ni descritas en los documentos contractuales, ni en los pliegos de condiciones o en el cuarto de datos de la estructuración y que sean identificadas con posterioridad a la fecha de presentación de las ofertas o a la fecha de la aprobación de la factibilidad.

Así, el riesgo de sobrecostos de redes mayores no identificadas podrá ser compartido entre el concesionario y la entidad concedente, teniendo en cuenta que los valores para el tratamiento de este tipo de redes no fueron previstos dentro de la estructuración. En consideración a la magnitud de su tratamiento, la porción del sobrecosto correspondiente a la entidad concedente podrá ser asumida de acuerdo con lo establecido en la sección 3.3.1 de este documento, cuando se trate de causas no imputables al concesionario.

En todo caso la variación en costos y plazos derivada de la gestión para el traslado, intervención, protección y/o reubicación de las redes estará a cargo del concesionario en su totalidad.

#### **3.2.4. Riesgo de diseño**

Este riesgo hace referencia a los efectos favorables y/o desfavorables sobre los costos, plazos, cantidades de obra y, en general, cualquier variación que el acaecimiento de este riesgo pueda generar sobre otros riesgos, derivado de la elaboración inicial, modificaciones o ajustes de los estudios y diseños del proyecto, que deban realizarse para asegurar las especificaciones técnicas en las actividades e intervenciones a realizar por el inversionista privado, dadas las características del proyecto y la ejecución del contrato. Así mismo, hace referencia a cualquier consecuencia negativa generada para la entidad concedente o para el proyecto, a propósito de las variaciones en los estudios y diseños base de la estructuración, durante cualquiera de las etapas de la ejecución del contrato.

Por su naturaleza, este riesgo estará a cargo del concesionario, que será el encargado de ejecutar los estudios y diseños del proyecto, por lo cual cuenta con una mayor capacidad para de gestionarlo y administrarlo. La materialización de este riesgo implica la responsabilidad de los respectivos análisis de su variación, así como la asunción, por parte del concesionario, de los mayores valores de otros riesgos<sup>45</sup> a cargo del público que se generen o que se vean aumentados como consecuencia de cambios en el diseño.

---

<sup>45</sup> Se refiere a los valores adicionales que se generen con el acaecimiento de un evento, sobre otros riesgos del proyecto y que sean a cargo de la entidad concedente.

De la regla general anterior se exceptúan:

- (i). Los efectos favorables o desfavorables de los cambios en diseño que resulten de una decisión unilateral de la entidad concedente y por razones no imputables al concesionario.
- (ii). Los efectos favorables o desfavorables de los cambios en diseño que surjan como consecuencia de nuevas obras solicitadas por la autoridad ambiental o por la entidad concedente, posteriores a la expedición de la licencia ambiental y/o instrumento de manejo ambiental.

### 3.2.5. Riesgo de construcción

Este riesgo se refiere de manera general a los efectos favorables y/o desfavorables en la estructura de costos y cronogramas, generados por las variaciones en las cantidades de obra, precios de mercado de los insumos y plazos para llevar a cabo las actividades de construcción requeridas en el proyecto. Lo anterior con el fin de cumplir con las especificaciones técnicas necesarias para la consecución de los resultados previstos para las intervenciones a realizar dentro de la etapa preoperativa del proyecto. A continuación, se describen algunos de los factores comprendidos en este riesgo.

- (i). Cantidades de obra: mayores o menores cantidades de obra con respecto a las previstas inicialmente por el concesionario, para cumplir con las especificaciones técnicas pactadas contractualmente. Se incluyen las asociadas a las condiciones del suelo donde se desarrollará el proyecto.
- (ii). Precios de mercado de los insumos: variación positiva o negativa de los precios de los insumos, bien sea en moneda local o extranjera.
- (iii). Plazos: sucede cuando la obra se desarrolla en un tiempo distinto al inicialmente planteado, lo cual se refleja en variaciones en los costos durante el plazo adicional que se requiere para culminar las intervenciones.
- (iv). Disponibilidad de insumos y suministro de equipos: se entiende como la obtención oportuna de los insumos y equipos necesarios para llevar a cabo las actividades de construcción, así como, el costo y plazos para el suministro de equipos que se requieran para adelantar oportunamente las actividades de construcción.
- (v). Licencias y permisos: obtención y cumplimiento de licencias, permisos o autorizaciones para llevar a cabo las actividades de construcción, diferentes a los estipulados en la sección 3.2.2. Incluye la gestión y los costos asociados.

- (vi). La variación respecto a los costos pactados contractualmente que se generen durante la etapa de construcción por la entrega anticipada o tardía de la infraestructura existente.
- (vii). Los efectos de las condiciones de la entrega de la infraestructura correspondiente al proyecto, en el estado en que sea entregado por la entidad concedente, en tanto que sus obligaciones de resultado no se reducirán para la entrega de las intervenciones ni para la operación y mantenimiento aún en la etapa preoperativa.
- (viii). Las variaciones en costos y plazos generados por la solicitud de una mayor o menor cantidad de ventanas operacionales a las previstas inicialmente por el concesionario para el desarrollo de actividades preoperativas<sup>46</sup>.

Este riesgo debe ser asumido por el concesionario, toda vez que es quien cuenta con mayor experiencia, conocimientos y capacidad de manejo sobre las variables que determinan el valor de la inversión, lo cual tiene relación directa con el lucro de la actividad para la cual fue contratado. Lo anterior supone que el contratista cuenta con información suficiente para realizar el costeo y buscar los mecanismos adecuados para la mitigación del riesgo, con el fin de dar continuidad al proyecto y cumplir los plazos y las obligaciones previstas contractualmente<sup>47</sup>. Adicionalmente, al tener a su cargo el riesgo de diseño, le permite al concesionario un mayor manejo de los supuestos, programas, planes y costos asociados a la realización de las obras e intervenciones requeridas para la realización del proyecto.

No existirán cubrimientos o compensaciones de parte de la entidad concedente como consecuencia de la variación de cualquiera de los factores asociados al riesgo de construcción frente a lo realmente ejecutado, incluyendo, pero sin limitarse a los citados taxativamente en esta sección.

### **3.2.6. Riesgo de operación y mantenimiento**

El riesgo de operación y mantenimiento se refiere de manera general a los efectos favorables y/o desfavorables derivados de: (i) las variaciones en las cantidades de obra, (ii) los precios de mercado de los insumos y su disponibilidad oportuna, (iii) los plazos requeridos

---

<sup>46</sup> Las ventanas operativas estimadas por el concesionario deberán haber sido presentadas y concertadas con la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil mediante el procedimiento especificado en la circular AIC C02/20 del 01 de febrero de 2020 o aquel documento que derogue el mencionado modifique o sustituya.

<sup>47</sup> Contractualmente se recomienda definir el alcance de las obras con las que deberá cumplir el concesionario, así como los plazos con los que debe cumplir.

que resulten necesarios para adelantar las obras de mantenimiento y las actividades de operación, (iv) la obtención de licencias, permisos y/o cualquier trámite requerido para la provisión de infraestructura, la prestación de servicios aeroportuarios y/o asociados a la operación del aeropuerto, (v) los sobrecostos asociados a los mecanismos de cobertura y/o aseguramiento a cargo del concesionario durante la etapa de operación y mantenimiento y (vi) los demás factores asociados a las variaciones en costos y plazos para dar cumplimiento a las obligaciones de operación y mantenimiento, con el objeto de cumplir con la disponibilidad de la infraestructura, los estándares de calidad y los niveles de servicios requeridos para la prestación del servicio a los usuarios.

Este riesgo debe ser asumido por el concesionario, toda vez que cuenta con mayor experiencia, conocimientos y total control sobre las obras de mantenimiento y las actividades de operación del proyecto, lo cual tiene relación directa con el lucro de la actividad para la cual fue contratado. Lo anterior supone que el concesionario cuenta con información suficiente para realizar el costeo y buscar los mecanismos adecuados para la mitigación del riesgo, con el fin de dar continuidad al proyecto y cumplir los plazos y las obligaciones previstas contractualmente.

Dentro de este riesgo, por tratarse de aquellos aspectos relacionados con proyectos aeroportuario, también se incluyen los siguientes aspectos a cargo del concesionario:

- (i). La variación respecto a los costos pactados contractualmente, que se generen en las obras de mantenimiento y las actividades de operación, como consecuencia de la entrega anticipada o tardía de la infraestructura existente.
- (ii). Los efectos generados por las condiciones de la entrega de la infraestructura correspondiente al proyecto, en el estado en que sea entregado por la entidad concedente, en tanto que sus obligaciones de resultado no se alteran para la entrega de las intervenciones, ni para la etapa de operación y mantenimiento.
- (iii). Las variaciones en costos y plazos generados por la solicitud de una mayor o menor cantidad de ventanas operacionales a las previstas inicialmente por el concesionario para el desarrollo de mantenimiento<sup>48</sup>

### 3.2.7. Riesgo comercial

---

<sup>48</sup> Las ventanas operativas estimadas por el concesionario deberán haber sido presentadas y concertadas con la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil mediante el procedimiento especificado en la circular AIC C02/20 del 01 de febrero de 2020 o aquel documento que lo modifique o sustituya.

El riesgo comercial se refiere de manera directa a las variaciones en los ingresos del proyecto. En proyectos aeroportuarios existen dos tipos de ingresos principales:

- (i). *Los ingresos regulados*: son aquellos cuya actividad de recaudo se cede al concesionario y que se perciben por la prestación de los servicios asociados a el uso de la infraestructura especializada para aviación del aeropuerto, de conformidad con la resolución de tarifas de la Aerocivil o quien haga sus veces.
- (ii). *Los ingresos no asociados a los ingresos regulados*: son todos aquellos diferentes de los ingresos regulados, percibidos por el concesionario, durante la ejecución del contrato.

Este riesgo es asignado al concesionario, dado que su ocurrencia depende mayoritariamente de la gestión comercial que este realice. La demanda, comúnmente, se puede ver afectada por otro tipo de factores, tales como, la aparición de nuevas rutas aéreas desde y hacia otros aeropuertos, la mejora o deterioro de los destinos turísticos, así como la entrada en operación de otros modos de transporte o el desarrollo en la eficiencia de los existentes, entre otros.

De manera general, los ingresos de los proyectos aeroportuarios pueden variar por diversas causas, entre otras por:

- (i). La demanda del proyecto es diferente a la proyectada.
- (ii). La imposibilidad del recaudo.
- (iii). Por variaciones en la fecha de la entrega de la infraestructura que será integrada al proyecto con posterioridad al acta de inicio y que afecte los ingresos del proyecto.
- (iv). De lo anterior, se exceptúa, el caso en que, por variaciones en la fecha de la entrega de infraestructura que será integrada al proyecto y cuya obligación de entrega esté a cargo de una entidad concedente, se afecten los ingresos del proyecto. El efecto positivo y/o negativo generado por esta causa podrá estar en cabeza del público y la forma de cálculo de la compensación de dicho riesgo se pactará contractualmente.

### **3.2.8. Riesgos financieros y de liquidez**

El área de riesgos de financiación y de liquidez, se refiere a los efectos generados por la falta de recursos provenientes de la financiación y de la falta de recursos líquidos con los cuales debe contar el concesionario durante la ejecución del proyecto, para el adecuado desarrollo y ejecución de este. Por su naturaleza, quien se encuentra en mejor capacidad de mitigar y manejar este riesgo es el concesionario. Es así como, para los proyectos

aeroportuarios, los efectos favorables y/o desfavorables de los siguientes eventos serán responsabilidad del concesionario, entre otros:

- (i). La no obtención del financiamiento para la ejecución del proyecto.
- (ii). La alteración de las condiciones de financiación, es decir, los costos efectivos de la consecución de la financiación necesaria para el proyecto en términos de montos plazos, intereses y comisiones.
- (iii). La alteración de la composición de las fuentes de financiación del concesionario.
- (iv). La variación del monto de financiación necesaria para la ejecución del contrato.
- (v). La liquidez generada por las variaciones en los ingresos regulados y los ingresos no asociados a los ingresos regulados.
- (vi). Liquidez en general.
- (vii). Las variaciones en la rentabilidad del negocio y la obtención de utilidades o sufrimiento de pérdidas.

En el caso de insuficiencia de recursos para el pago de la interventoría y soporte contractual por causas no imputables al concesionario, la entidad concedente podrá asumir dicha insuficiencia respecto a este componente.

### **3.2.9. Riesgos económicos y riesgo cambiario**

En general estos riesgos hacen referencia a los efectos derivados de las variaciones y/o cambios en los ciclos de la economía nacional o internacional, así como el efecto generado sobre el proyecto de cualquier variable económica. La totalidad de efectos asociados a este riesgo deben ser asumidos por el concesionario. En este sentido, se recomienda el uso de instrumentos financieros como coberturas, garantías o seguros, entre otro tipo de instrumentos existentes en el mercado que mitiguen el riesgo descrito en esta sección.

En este riesgo se incluyen los siguientes eventos:

- (i). Las variaciones en las condiciones macroeconómicas, en los indicadores económicos colombianos o de los países de donde sean originarios los integrantes del concesionario o sus accionistas o de otros países que puedan afectar la economía colombiana o el desarrollo del proyecto.
- (ii). La variación en el poder adquisitivo del peso colombiano o de cualquier otra moneda, con efectos en cualquier flujo del proyecto. Así como la variación de los flujos del proyecto, debido a que sus ingresos y egresos pueden estar denominados o dependen

del comportamiento de la tasa de cambio frente a monedas distintas al peso colombiano.

Se exceptúan de este riesgo, la porción en vigencias futuras otorgadas a los proyectos en los que se pacten montos de aportes públicos, en cuyo caso, el riesgo asociado únicamente a la indexación de dichos montos en el tiempo, podrá ser cubierto por la entidad concedente, conforme se pacte contractualmente.

### 3.2.10. Riesgo regulatorio

Por riesgo regulatorio se entienden los efectos favorables y/o desfavorables derivados de la variación del ordenamiento jurídico que surja con posterioridad a la fecha de presentación de las ofertas o posteriores a la fecha de la aprobación de la factibilidad por parte de la entidad concedente. Este riesgo será tratado de acuerdo con las siguientes reglas:

- (i). Los efectos de las modificaciones o en general, cualquier cambio en la estructura tarifaria prevista para el proyecto en la resolución aplicable, podrán ser asignados a la entidad concedente. Lo anterior salvo por cambios unilaterales solicitados por el concesionario o imputables a este, caso en el cual estos efectos serán asumidos por el concesionario.
- (ii). Los efectos del riesgo de cambios en la legislación tributaria, entendido como la imposición de nuevos tributos o la eliminación o variación de los existentes, respecto de los vigentes a la fecha de presentación de las ofertas o a la fecha de la aprobación de la factibilidad para cada proyecto, que en forma directa y por sí sola afecte el costo de la ejecución del contrato, podrán ser compartidos entre la entidad concedente y el concesionario de acuerdo con lo establecido en la sección 3.3.2. Se exceptúa de la anterior regla el impuesto de renta cuyos efectos favorables y/o desfavorables serán asumidos por el concesionario.
- (iii). Los efectos derivados de los cambios regulatorios, luego de la fecha de presentación de las ofertas o a la fecha de la aprobación de la factibilidad del proyecto, en materia de seguridad física de los aeropuertos, para la protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita (en relación con security) que sean de obligatorio cumplimiento a nivel internacional y adoptados por la Aerocivil a través de la normatividad correspondiente y que le sean solicitados al concesionario por la entidad concedente. Este riesgo podrá ser compartidos entre la entidad concedente y el concesionario de acuerdo con lo establecido en la sección 3.3.3.
- (iv). Los efectos derivados de los cambios regulatorios, legales y en especificaciones técnicas, diferentes a los previstos en los numerales anteriores estarán a cargo del

concesionario y deberán ser aplicados y/o implementados por el concesionario de acuerdo con lo establecido en la normatividad emitida.

### 3.2.11. Fuerza mayor

Los eventos eximentes de responsabilidad corresponden a cualquier evento<sup>49</sup>, circunstancia o combinación de eventos o circunstancias fuera del control razonable de la parte que lo invoca, que afecte en forma sustancial y adversa el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato respectivo, respecto de las cuales se invoca, después de haber efectuado todos los actos razonablemente posibles para evitarlo. Así las cosas y, luego de realizada la debida diligencia y las validaciones correspondientes a las que haya lugar, se tomarán las acciones según la clasificación que se presenta en el párrafo siguiente. Dentro del concepto de evento eximente de responsabilidad se entiende incorporada la fuerza mayor.

- (i). Ante la ocurrencia de eventos no asegurables, la entidad concedente asumirá los costos ociosos de mayor permanencia de obra<sup>50</sup>, siempre y cuando se demuestre que los recursos para desarrollar las actividades de construcción quedaron sin posibilidad de movilizarse o utilizarse, durante la ocurrencia del evento eximente de responsabilidad. En ningún caso se incluirá lucro cesante dentro de las compensaciones a cargo de la entidad concedente.
- (ii). En el caso de eventos que sean susceptibles de ser asegurables, el concesionario asumirá todos los daños, perjuicios, pérdidas de los bienes por daños de terceros sobre bienes asociados a la infraestructura, propios del concesionario o sus contratistas o requeridos para las actividades de construcción y operación y mantenimiento; así como la reconstrucción de la infraestructura a su estado previo a la ocurrencia del evento eximente de responsabilidad. Adicionalmente, asumirá el lucro cesante de los eventos asegurables y no asegurables.

En el caso de que la ocurrencia de un evento eximente de responsabilidad impida al concesionario concluir las obras o intervenciones del proyecto dentro de los plazos máximos previstos en el contrato, la entidad concedente podrá introducir mecanismos mediante los cuales reconozca al concesionario una compensación especial correspondiente a la porción

---

<sup>49</sup> Se incluyen acto bélico, golpe de Estado, hallazgo arqueológico, descubrimiento de yacimientos, entre otros.

<sup>50</sup> Únicamente cuando se demuestre que los equipos o bienes quedaron paralizados debido a la ocurrencia del evento y se generaron costos por esta parálisis.

de la remuneración asociada a lo efectivamente ejecutado y de acuerdo con las condiciones que se establezcan contractualmente.

Las obligaciones contingentes que se deriven de cualquiera de estos riesgos y que sean pactadas en el contrato, no serán susceptibles de ser pagadas a través del FCEE.

### 3.3. Asignación de riesgos compartidos

#### 3.3.1. Riesgos de sobrecosto compartidos

- (i). Los recursos adicionales a los costos base establecidos contractualmente por riesgo predial, ambiental y redes podrán ser compartidos con la entidad concedente. Los porcentajes serán definidos contractualmente.
- (ii). En los casos de nuevas consultas previas que surjan con posterioridad a la fecha de presentación de las ofertas o a la fecha de la aprobación de la factibilidad o en el caso de nuevas solicitudes por parte de las comunidades en el marco de consultas previas protocolizadas en cumplimiento del artículo 39 de la ley 1682 de 2013, el riesgo de los costos de dichos acuerdos adicionales será asumidos por las partes según se defina contractualmente.

#### 3.3.2. Riesgo tributario compartido

Los efectos favorables y desfavorables causados como consecuencia de modificaciones normativas por medio de las cuales se creen o eliminen tributos y/o se modifiquen los elementos de los tributos existentes con posterioridad a la fecha de presentación de las ofertas o a la fecha de la aprobación de la factibilidad podrán ser asumidos por las partes según se defina contractualmente.

#### 3.3.3. Riesgo regulatorio compartido (*security*)

Los efectos favorables y/o desfavorables derivados de los cambios regulatorios en materia de *security* podrán ser compartidos entre la entidad concedente y el privado de acuerdo con las siguientes reglas:

- (i). El inversionista privado asumirá hasta el porcentaje establecido por la entidad estatal.
- (ii). Los efectos favorables y/o desfavorables se tendrán en cuenta para calcular el efecto neto derivado de los cambios regulatorios en *security*, de acuerdo a la metodología establecida en el contrato. La medición de dicho efecto se realizará con base en los ingresos brutos reportados en los estados financieros bajo normas NIIF del concesionario del año inmediatamente anterior.
- (iii). Si el mayor valor efectivamente causado como sobrecosto neto por parte del concesionario para un determinado año supera el porcentaje a cargo del inversionista privado establecido por la entidad estatal, la entidad concedente asumirá el valor que supere dicho porcentaje.

(iv). Si los cambios regulatorios en materia de *security* generan efectos netos favorables para el concesionario superiores al porcentaje a cargo del inversionista establecido por la entidad estatal, el concesionario deberá reconocerle a la entidad concedente el monto excedente del porcentaje mencionado.

Se recomienda que la entidad concedente incluya contractualmente la obligación específica de entrega de la información necesaria, en el momento en el que esta la solicite para realizar los cálculos anteriormente mencionados.

### **3.4. Mecanismos de compensación de riesgos a cargo de la entidad estatal**

#### **3.4.1. Mecanismos en iniciativas públicas e iniciativas privadas con desembolsos de recursos públicos**

Conforme a la Ley 1955 de 2019<sup>51</sup>, el mecanismo de primera instancia autorizado para la atención de obligaciones contingentes es el FCEE. Así mismo, la Ley 1955 de 2019, define que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará los mecanismos alternativos para la atención de dichas obligaciones, que serán aplicables a los contratos de proyectos aeroportuarios cuando sean reglamentados.

#### **3.4.2. Mecanismos en iniciativas privadas sin desembolsos de recursos públicos**

El Decreto 1082 de 2015<sup>52</sup> define que, para el caso de las iniciativas privadas sin desembolsos de recursos públicos, los mecanismos de compensación por la materialización de riesgos asignados a la entidad concedente serán aquellos que se definan en la estructuración del proyecto. Los mecanismos para el reconocimiento de la compensación por riesgos asignados al público serán atendidos de forma inmediata por el concesionario y compensados por la entidad concedente, de acuerdo con los siguientes elementos, pero sin limitarse a estos:

- (i). Fondeo de subcuentas especiales para cubrir riesgos.
- (ii). Ampliación de plazo.
- (iii). Modificación de alcance, dando cumplimiento a los indicadores de disponibilidad, estándares de calidad y niveles de servicio pactados originalmente sobre la porción

---

<sup>51</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Art. 88. Fondo de Contingencias y Traslados. Art. 89. Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.

<sup>52</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

que resulte de la modificación, siempre que no se modifique las intervenciones indispensables para cumplir con el objeto contractual, que se definen en el contrato.

(iv). Incremento de tarifas.

(v). Otros mecanismos de compensación alternativos. Consiste en el planteamiento de otro tipo de obtención de recursos o disminución de gastos dentro del marco del proyecto, acordados por las partes.

La entidad concedente podrá pactar el orden de prelación y los mecanismos aplicables de acuerdo con las características propias de cada proyecto. En todo caso, se deberán evaluar la implementación de estos mecanismos para la cobertura de cada riesgo particular, toda vez que alguno de estos puede no ser aplicable, dependiendo del riesgo o cuando su aplicación pueda generar la materialización de otros riesgos.

#### 4. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar los lineamientos de política de riesgo contractual del Estado para proyectos aeroportuarios cuando se traten tanto de iniciativas públicas como de iniciativas privadas.
2. Solicitar a las entidades concedentes el seguimiento periódico de las obligaciones contingentes pactadas, de acuerdo con las necesidades del proyecto
3. Adoptar la implementación de los lineamientos contenidos en el presente documento CONPES, con el fin de promover proyectos aeroportuarios, bajo el esquema de APP que optimicen el uso de recursos públicos.
4. Recomendar a las entidades concedentes, en los proyectos de iniciativa privada, promover que el concesionario asuma una mayor cantidad de riesgos del proyecto o una mayor proporción de los riesgos propuestos de forma compartida, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el presente documento. Así mismo, mantener un balance adecuado entre los riesgos que asume el concesionario y el retorno asociado a la ejecución del proyecto de asociación público-privada.
5. Recomendar a las entidades concedentes que, previo a la aceptación de Proyectos aeroportuarios de Asociación Público Privada de iniciativa privada en etapa de pre factibilidad, se evalúe si el esquema más eficiente para el desarrollo del proyecto es el esquema de Asociación Público Privada. Adicionalmente, se recomienda evaluar diferentes esquemas de financiación, tales como titularización, valor residual, entre otros, para seleccionar aquella opción que optimice los recursos destinados a la ejecución del proyecto. Para el efecto, las entidades concedentes darán aplicación a la metodología contenida en el anexo No. 1 de la Resolución 1464 de 2016 del Departamento Nacional de Planeación o la norma que la sustituya o complemente y a los demás análisis que se consideren pertinentes.
6. Recomendar a las entidades concedentes que verifiquen los costos base sobre los que se calcula la compensación de los riesgos que se comparten entre el concesionario y se revise que los valores se ajusten a la realidad del proyecto y a la información histórica disponible al momento de la estructuración.

Recomendar a las entidades concedentes que, para el caso de iniciativas privadas, propendan por la utilización de los mecanismos alternativos para la compensación

de riesgos a cargo del público que no desvirtúen el propósito social y económico y el alcance inicial del proyecto.