



Túnel Oso de Anteojos
Foto por: Julián Chingate - Invias



Intercambiador Versalles, Quindío
Foto por: Julián Chingate - Invias

Evolución de las Concesiones del Modo carretero en el nivel nacional 2018-2023, desde la perspectiva contable.

Bogotá D.C.; junio de 2024

CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mauricio Gómez Villegas

SUBCONTADORA DE CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Elizabeth Soler Castillo

COORDINADOR GIT ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS ECONÓMICO

Omar Eduardo Mancipe Saavedra

EQUIPO DE ANÁLISIS

GIT Estadísticas Y Análisis Económico

Camilo Alejandro Aguirre Matallana

Cristian Camilo Apache Roa

German Esteban Gutiérrez Poveda

Johanna Alexandra Castellanos Ruiz

Mayerly Raquel Torres Cortes

Paula Natalia Ruiz Barrera

Sebastián Andrés Demoya Causil

Sergio Andrés Nocua

DISEÑO DE PORTADA

Proceso de Comunicación Pública

Sebastián Álzate Arias

EVOLUCIÓN DE LAS CONCESIONES DEL MODO CARRETERO EN EL NIVEL NACIONAL 2018 -2023, DESDE LA PERSPECTIVA CONTABLE

Grupo Interno de Trabajo
Estadísticas y Análisis Económico

Contenido

Introducción	4
1. Contexto general.....	5
2. Tratamiento contable de las concesiones del modo carretero 2018 - 2023	6
3. La evolución de los activos y pasivos de las concesiones carreteras del nivel nacional en el período 2018 – 2023.....	14
3.1 Activos.....	15
3.2 Pasivos	19
4. Consideraciones finales	21
5. Referencias bibliográficas.....	22

Introducción

La Contaduría General de la Nación (CGN) tiene dentro de sus funciones establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública y adelantar los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para el desarrollo de la ciencia contable¹.

Como parte de su mandato, la CGN emitió el Régimen de Contabilidad Pública como el medio de normalización y regulación contable pública en Colombia, el cual contiene dentro de sus elementos los marcos normativos para las entidades del sector público clasificadas de acuerdo con características económicas; y los procedimientos contables para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de temas particulares².

En línea con lo anterior y considerando la importancia de las concesiones para las finanzas públicas del país, la CGN ha expedido normas y procedimientos específicos sobre el tema y ha establecido dentro de la estructura de sus catálogos de cuentas los códigos, descripciones y dinámicas requeridos para el registro de los hechos económicos relacionados con esta cuestión.

Teniendo en cuenta la importancia de la infraestructura para el desarrollo económico y social de los países y el impulso otorgado a través de las concesiones para el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura de transporte, el presente documento se centrará en el análisis de las concesiones de infraestructura de transporte del modo carretero del nivel nacional, teniendo como objetivo presentar su evolución en Colombia, en el período 2018 – 2023, desde la perspectiva contable.

Para cumplir su objetivo el documento se divide en cinco secciones. La primera sección presenta un contexto general del desarrollo y conformación de las concesiones en Colombia. La segunda sección aborda el tratamiento contable de las concesiones carreteras definido por parte de la CGN. La tercera sección presenta la evolución de los activos y los pasivos de las concesiones carreteras del nivel nacional en el período 2018 – 2023. En la cuarta sección del documento se presentan algunas consideraciones finales en torno al tema y, por último, en la quinta sección, se presentan las fuentes documentales y académicas que lo soportan.

¹ Decreto 1693 de 2023 “Por el cual se modifica la estructura de la Contaduría General de la Nación y se determinan las funciones de sus dependencias”.

² Para conocer más sobre el Régimen de Contabilidad Pública en Colombia y sus elementos diríjase a <https://www.contaduria.gov.co/rcp-en-convergencia-con-niif-nicsp>

1. Contexto general

De acuerdo con información de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), una concesión se define como “una modalidad de contratación que pueden celebrar 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 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” (ANI, 2023a, p.15).

En Colombia, la capacidad para celebrar contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de proyectos de infraestructura vial fue establecida mediante la Ley 105 de 1993, la cual introdujo disposiciones fundamentales sobre el transporte, redistribuyó competencias y recursos entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, reguló la planificación en el sector transporte y dictó otras medidas pertinentes.

Siguiendo los avances realizados en este sector, en los años siguientes a la expedición de la mencionada ley, se identificó la necesidad y conveniencia de centralizar en una sola entidad las funciones y responsabilidades de gestión relacionadas con la estructuración, planificación, contratación, ejecución y administración de los contratos de concesión de infraestructura de transporte, así como la vinculación de capital privado al sector, dando lugar a la creación y estructuración del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) mediante el Decreto 1800 de 2003.

Posteriormente, mediante el Decreto 4165 de 2011, se modificó la naturaleza jurídica y el nombre del Instituto Nacional de Concesiones (INCO), transformándolo de un establecimiento público en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial. Así, la ANI se consolidó como una entidad del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte.

Este último Decreto también definió el objetivo de la ANI, como la planificación, coordinación, estructuración, contratación, ejecución, administración y evaluación de proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público-Privada (APP). Estos proyectos abarcan el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos, así como los servicios conexos o relacionados. Además, el decreto estableció que la ANI puede desarrollar esta clase de proyectos para otros tipos de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional (Artículo 3 del Decreto 4165 del 2011).

En relación con la infraestructura pública de transporte del modo carretero, la Ley 228 de 2008 creó el Sistema Integral Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional y estableció tres categorías de vías que lo conforman:

- las vías arteriales o de primer orden, las cuales se encuentran a cargo de la Nación;
- las vías intermunicipales o de segundo orden, las cuales se encuentran a cargo de los departamentos y;
- las vías veredales o de tercer orden, las cuales se encuentran a cargo de los municipios.

Asimismo, la citada Ley estableció al Ministerio de Transporte como la autoridad encargada de determinar, mediante criterios técnicos, la categoría de pertenencia de las carreteras.

2. Tratamiento contable de las concesiones del modo carretero 2018 - 2023

Dado que, en el contexto de la convergencia hacia estándares internacionales de información financiera, la CGN realizó el proceso de adopción indirecta de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) en el año 2018, la entidad en los últimos años ha expedido resoluciones y procedimientos específicos con el objeto de regular el reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos relacionados con las concesiones de infraestructura de transporte, así:

- 1) Resolución 533 de 2015, mediante la cual se incorporó como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, el Marco normativo para Entidades de Gobierno, el cual está conformado por: 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. Así, dentro de las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos para Entidades de Gobierno, se incluyó como parte del capítulo de otras normas una sección titulada "Acuerdos de concesión desde la perspectiva de la entidad concedente" (CGN,2015).
- 2) Resolución 582 de 2018, por la cual se modificó la norma de acuerdos de concesión desde la perspectiva de la entidad concedente del Marco Normativo para Entidades de Gobierno (CGN, 2018a).
- 3) Resolución 602 de 2018, mediante la cual se incorporó 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 y se modificó el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo de acuerdo con lo estipulado en el procedimiento (CGN, 2018b).

Asimismo, la Resolución estableció, en su artículo transitorio (art. 7), que las entidades concedentes tendrían hasta el 31 de diciembre de 2022 para reconocer y medir los activos de infraestructura de transporte que tenían concesionados al 1 de enero de 2018, junto con los pasivos asociados a estos y que las entidades titulares que tuvieran reconocidos activos de infraestructura de transporte que habían sido entregados con anterioridad al 1 de enero de 2018 a una entidad concedente, tendrían hasta el 31 de diciembre de 2021 para identificar y desincorporar los activos y remitir a la entidad concedente la información para la respectiva incorporación.

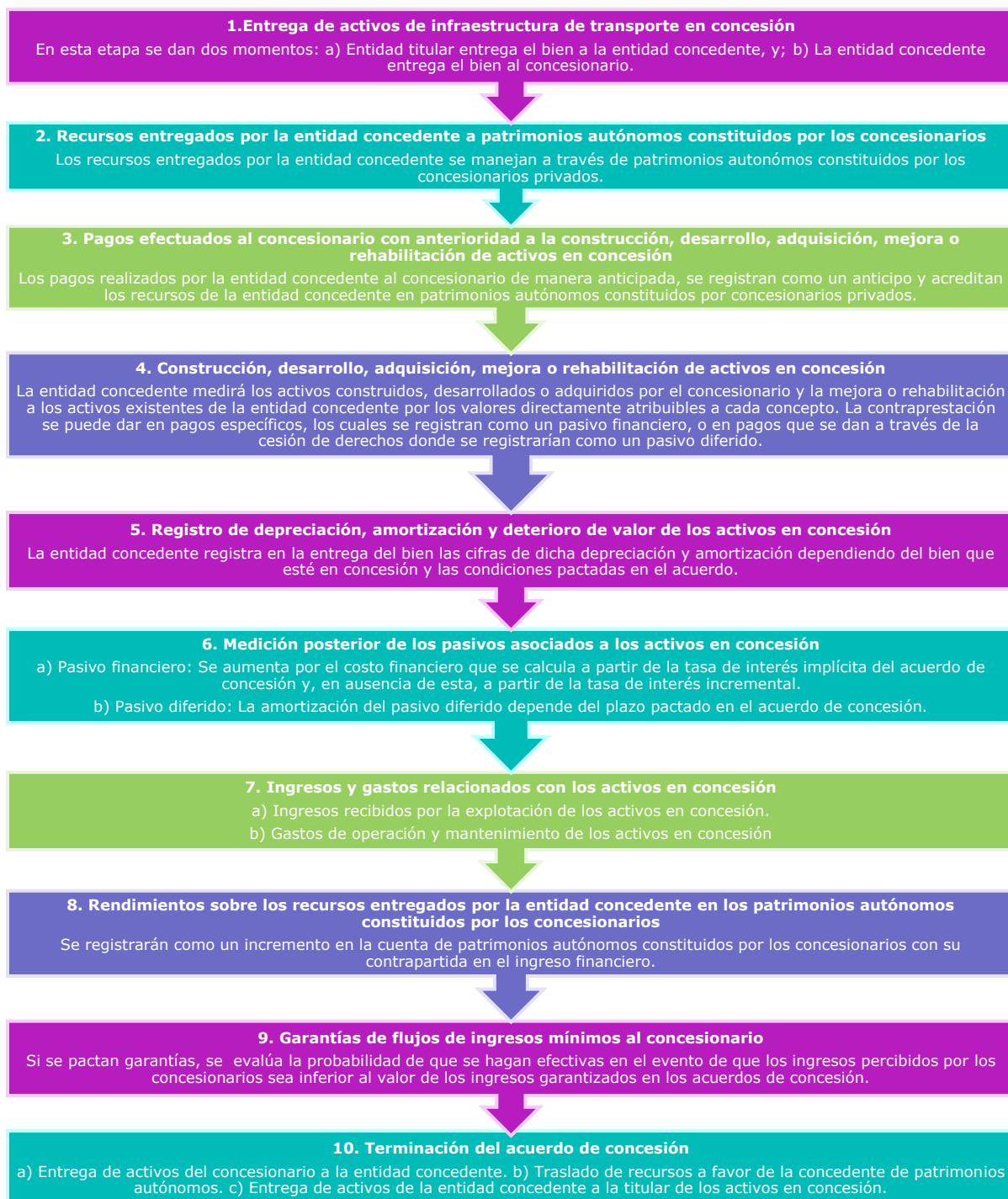
- 4) Resolución 228 de 2021, mediante la cual se modificó el artículo transitorio de la Resolución 602 de 2018, estableciendo que las entidades concedentes tendrían hasta el 31 de diciembre de 2024 para reconocer y medir los activos de infraestructura de transporte que tenían concesionados al 1 de enero de 2018, junto con los pasivos asociados a estos y que las entidades titulares que tuvieran reconocidos activos de infraestructura de transporte que habían sido entregados con anterioridad al 1 de enero de 2018 a una entidad concedente, tendrían hasta el 31 de diciembre de 2024 para identificar y desincorporar los activos y remitir a la entidad concedente la información para la respectiva incorporación (CGN,2021).

Con el objetivo de sintetizar el procedimiento contable incorporado mediante la Resolución 602 de 2018, el gráfico 1 presenta un resumen de los principales aspectos que se tienen en cuenta para el registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte.

Respecto a la estructura de cuentas establecida para el registro de los hechos económicos relacionados con concesiones, en el Catálogo General de Cuentas del Marco normativo para Entidades de Gobierno (CGN, 2023a) se encuentran diferentes cuentas y subcuentas relacionadas con el tema, donde las que brindan el mayor detalle en relación con los activos en concesión son:

- Propiedades, planta y equipo en concesión (cuenta 1.6.83): presenta a nivel de subcuenta los tipos de PPE en concesión (Terrenos, Edificaciones, etc).
- Bienes de uso público (en construcción cuenta 1.7.06 y en servicio cuenta 1.7.11): presentan a nivel de subcuenta el tipo de red en concesión (carretera, férrea, fluvial, marítima, aeroportuaria, entre otras).
- Activos intangibles (cuenta 1.9.70): incluye la subcuenta de *Activos intangibles en concesión (1.9.70.12)*

Gráfico 1: Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte para el Marco Normativo de Entidades de Gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en el *Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte para el Marco Normativo de Entidades de Gobierno.*

Se destaca la relación existente entre las concesiones y las obras o bienes destinados al servicio o uso público, teniendo en cuenta que, de acuerdo con las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno expedidas por la CGN, se reconocen como Bienes de uso público (BUP):

“(...) los activos destinados para el uso, goce y disfrute de la colectividad y que, por lo tanto, están al servicio de esta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad que regula su utilización. Con respecto a estos bienes, el Estado cumple una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Los bienes de uso público se caracterizan porque son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (CGN, 2023b, p.81).

En línea con lo anterior, para el análisis de las cifras contables de las concesiones carreteras del nivel nacional se comenzó por identificar las entidades que registraron activos en las cuentas de bienes de uso público en concesión en los años 2018 a 2023. Los resultados de esta consulta se presentan en las tablas 1 y 2.

Tabla 1: Entidades reportantes de BUP en construcción - concesiones por tipo de concesión 2018 - 2023

Nombre cuenta	Subcuenta	Nombre subcuenta	Nivel nacional						Nivel territorial					
			2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BIENES DE USO PÚBLICO EN CONSTRUCCIÓN - CONCESIONES	1.7.06.01	Red carretera	1	1	1	1	1	1	53	55	57	56	57	56
	1.7.06.02	Red férrea	1											
	1.7.06.03	Red fluvial	1	1	1	1	1	1	3	4	4	4	4	6
	1.7.06.04	Red marítima	1	2	2	2	2	2						
	1.7.06.05	Red aeroportuaria	2	1	1	1								
	1.7.06.06	Terrenos	1	1	1	1	1	1	1			1		
1.7.06.90	Otros bienes de uso público en servicio - concesiones					1	1	2	8	9	11	16	19	
Total de entidades			7	6	6	6	6	6	59	67	70	72	77	81

Fuente: elaboración propia con base en información de CHIP.

Tabla 2: Entidades reportantes de BUP en servicio - concesiones por tipo de concesión 2018 - 2023

Nombre cuenta	Subcuenta	Nombre subcuenta	Nivel nacional						Nivel territorial					
			2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BIENES DE USO PÚBLICO EN SERVICIO - CONCESIONES	1.7.11.01	Red carretera	1	1	1	1	1	1	14	16	15	15	17	17
	1.7.11.02	Red férrea	1	1	1	1	1	1	1				1	1
	1.7.11.03	Red fluvial	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	1.7.11.04	Red marítima	2	2	2	2	2	2						
	1.7.11.05	Red aeroportuaria	2	2	2	2	2	1						
	1.7.11.06	Terrenos			2	2	2	2	5	6	6	7	8	9
1.7.11.90	Otros bienes de uso público en servicio - concesiones		1	1	1	1	1	17	18	21	21	19	17	
Total de entidades			7	8	10	10	10	9	38	41	43	44	46	45

Fuente: elaboración propia con base en información de CHIP.

Conforme con lo presentado respecto a las entidades del nivel nacional, las tablas 3 y 4 presentan el detalle de estas entidades que reportaron cifras en los BUP en concesión en por lo menos 1 año entre el 2018 y el 2023³:

Tabla 3: Entidades del nivel nacional que reportaron BUP en construcción - concesiones

Nombre entidad	1.7.06 BUP EN CONSTRUCCIÓN-CONCESIONES					
	RED CARRETERA	RED FERREA	RED FLUVIAL	RED MARITIMA	RED AEROPORTUARIA	OTRAS CONCESIONES
Fiscalía General de la Nación						X
Agencia Nacional de Infraestructura	X	X		X	X	
U.A.E. de la Aeronáutica Civil					X	
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena			X	X		

Fuente: elaboración propia con base en información de CHIP.

Tabla 4: Entidades del nivel nacional que reportaron BUP en servicio – concesiones

Nombre entidad	1.7.11 BUP EN SERVICIO-CONCESIONES					
	RED CARRETERA	RED FERREA	RED FLUVIAL	RED MARITIMA	RED AEROPORTUARIA	OTRAS CONCESIONES
Agencia Nacional de Infraestructura	X	X		X	X	
U.A.E. de la Aeronáutica Civil					X	
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena			X	X		X

Fuente: elaboración propia con base en información de CHIP.

De acuerdo con lo observado en las tablas 3 y 4, se corrobora en la información contable, lo dispuesto en la normatividad en relación con las funciones de la ANI como entidad del orden nacional, encargada de la administración de los proyectos de concesión de la infraestructura pública de transporte. En línea con esto, a continuación, se presentan los avances observados en el tratamiento contable de las concesiones carreteras por parte de esta entidad y las cifras contables que sustentan los datos.

Los avances en el reconocimiento contable de las concesiones carreteras por parte de la ANI

Conforme con la normatividad señalada en la sección anterior, la ANI presentó un plan de trabajo a la CGN para la implementación de la Resolución 602 de 2018, modificada por la Resolución 228 de 2021 y que, tal como lo manifiesta en sus notas a los estados financieros, la ANI ha venido desarrollando las actividades y procesos necesarios para el avance en este plan de trabajo.

Teniendo en cuenta lo observado en los estados financieros reportados por la ANI a la CGN para los años 2018-2023, a continuación se detalla el avance presentado por la entidad en el cumplimiento de lo establecido en las

³ No se relacionan las entidades que reportaron Terrenos ya que estos pueden pertenecer a distintos tipos de redes concesionadas.

resoluciones señaladas sobre el registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión, para cada uno de los años analizados:

- ✓ 2018: La información contable de las concesiones del modo carretero se presenta por proyecto en la sección de Bienes de Uso Público y en anexos se presenta el detalle por tercero de las siguientes cuentas:
 - Bienes de uso público en construcción - red carretera.
 - Bienes de uso Público en servicio - red carretera.
 - Terrenos - modo carretero

Es importante aclarar, que frente a los terrenos no se presenta a detalle por BUP en construcción y BUP en servicio.

En cuanto al pasivo financiero y al pasivo diferido, no se determina si los saldos presentados corresponden al modo carretero.

Con respecto a propiedad planta y equipo (PPYE) en concesión y activos intangibles en concesión, no se presentan los saldos contables del modo carretero específicamente.

- ✓ 2019: La información de modo carretero se presenta en un capítulo de Concesiones detallado por proyecto.

No se presenta el anexo detallando las cuentas por tercero como en 2018.

Frente a los terrenos, no se presenta a detalle por BUP en construcción y BUP en servicio.

- ✓ 2020: La información contable se presenta de acuerdo con la Resolución 193 del 3 de diciembre de 2020 "Plantilla para la preparación y presentación uniforme de las notas a los estados financieros". Para el caso de los acuerdos de concesión, se presenta por proyecto en la nota 32 especificando el modo carretero.

Frente a los terrenos, no se determina a detalle por BUP en construcción y BUP en servicio.

- ✓ 2021: La información contable se presenta de acuerdo con la Resolución 193 del 3 de diciembre de 2020 "Plantilla para la preparación y presentación uniforme de las notas a los estados financieros".

Se presentan de manera general en cada concepto saldos por tercero, y en la nota 32 se presenta el detalle por proyecto.

Para el caso de los BUP en construcción y servicios, se presenta mayor detalle de medición inicial (saldo inicial-entradas y salidas), medición posterior (entradas y salidas por traslados de cuentas y reclasificaciones) por el modo carretero.

Frente a los terrenos, se pudo identificar el valor de BUP construcción y BUP servicios para periodos 2020-2021.

En cuanto a la PPYE y activos intangibles en concesión se presenta el traslado de saldos de los proyectos que se encontraban clasificados en BUP - Red carretera.

- ✓ 2022: La información contable se presenta de acuerdo con la Resolución 193 del 3 de diciembre de 2020 "Plantilla para la preparación y presentación uniforme de las notas a los estados financieros".

Se presenta de manera general en cada concepto saldos por tercero, discriminando para los BUP: la actualización de la inversión, la materialización de los riesgos de los acuerdos de concesión y el traslado de bienes por parte de la entidad titular INVIAS de los activos en concesión.

Para el caso de PPYE, BUP en construcción y servicio y activos intangibles, se presenta detalle de medición inicial (saldo inicial-entradas y salidas), medición posterior (entradas y salidas por traslados de cuentas y reclasificaciones) por el modo carretero.

Frente a los terrenos, se pudo identificar el valor de BUP construcción y BUP servicios.

En la nota 32, además de presentar el modo carretero por proyectos, incluye una tabla con el valor de los conceptos contables para cada tercero.

- ✓ 2023: La información contable se presenta de acuerdo con la Resolución 193 del 3 de diciembre de 2020 "Plantilla para la preparación y presentación uniforme de las notas a los estados financieros".

Se presenta de manera general en cada concepto saldos por tercero, discriminando para los BUP: la actualización de la inversión, la materialización de los riesgos de los acuerdos de concesión y el traslado de bienes por parte de la entidad titular INVIAS de los activos en concesión.

Para el caso de Propiedad planta y equipo, BUP en construcción y servicio y Activos intangibles, se presenta detalle de medición inicial (saldo inicial-

entradas y salidas), medición posterior (entradas y salidas por traslados de cuentas y reclasificaciones) por el modo carretero.

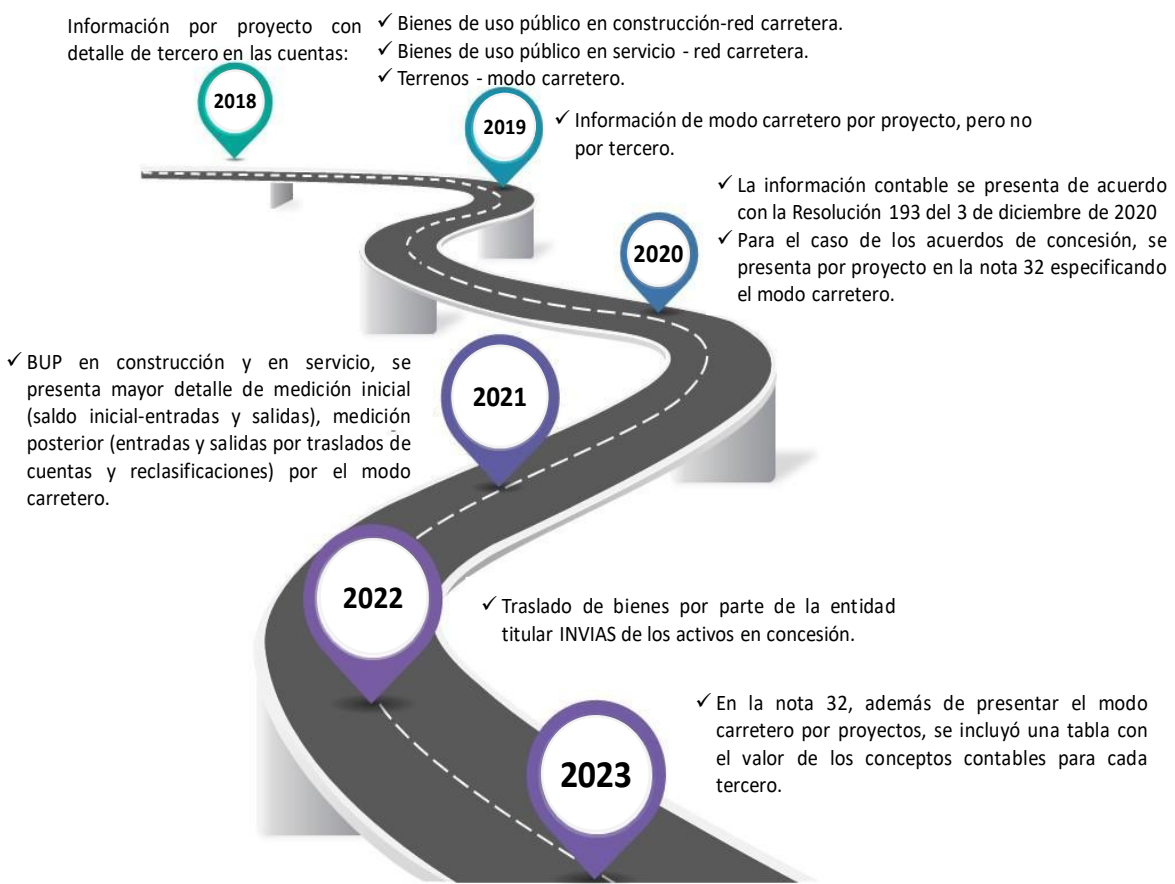
Frente a los terrenos, se pudo identificar el valor de BUP construcción y BUP servicios.

En la nota 32, además de presentar el modo carretero por proyectos, incluye una tabla con el valor de los conceptos contables para cada tercero.

El gráfico 2 detalla los principales hitos mencionados anteriormente frente al avance en la presentación de las cifras contables modo carretero por parte de la ANI para el periodo 2018-2023.

Todo esto muestra un avance en la implementación del tratamiento contable prescrito para las concesiones de infraestructura de transporte del modo carretero del nivel nacional, sujeto a las restricciones administrativas, financieras y de operacionalización que la ANI señala en diferentes informes.

Gráfico 2: Presentación de cifras contables modo carretero en los estados financieros de la ANI



Fuente: Elaboración propia (Infografía tomada de Freepik)

3. La evolución de los activos y pasivos de las concesiones carreteras del nivel nacional en el período 2018 – 2023

Teniendo en cuenta que la información sobre las concesiones del modo carretero reportada por la ANI se encuentra en diferentes cuentas contables, de acuerdo con lo establecido en el Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Entidades de Gobierno (CGN, 2023a), este informe presenta la información de concesiones del modo carretero que fue tomada de las cuentas de activos y pasivos sintetizadas en la siguiente tabla.

Tabla 5: Subcuentas de activos y pasivos relacionadas con concesiones – Modo carretero

Clase	Cuenta	Nombre cuenta	Subcuenta	Nombre subcuenta
Activos	1.6.83	Propiedades, planta y equipo en concesión*		
	1.6.85	Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo (cr)	1.6.85.16	Propiedades, planta y equipo en concesión
	1.6.95	Deterioro acumulado de propiedades, planta y equipo (cr)	1.6.95.22	Propiedades, planta y equipo en concesión
	1.7.06	Bienes de uso público en construcción- Concesiones	1.7.06.01	Red carretera
			1.7.06.06	Terrenos*
	1.7.11	Bienes de uso público en servicio- Concesiones	1.7.11.01	Red carretera
			1.7.11.06	Terrenos*
	1.7.87	Depreciación acumulada de bienes de uso público en servicio - concesiones (cr)	1.7.87.01	Red carretera
	1.7.91	Deterioro acumulado de bienes de uso público en servicio - concesiones (cr)	1.7.91.01	Red carretera
	1.9.70	Activos intangibles	1.9.70.12	Activos intangibles en concesión*
1.9.75	Amortización acumulado activos intangibles en concesión	1.9.75.11	Activos intangibles en concesión	
1.9.89	Recursos de la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios Privados	1.9.89.01	Recursos de la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios Privados*	
Pasivos	2.3.14	Financiamiento interno de largo plazo	2.3.14.13	Pasivo financiero por acuerdos de concesión (concedente)*
	2.4.90	Otras cuentas por pagar	2.4.90.19	Garantías contractuales - concesiones*
	2.7.07	Garantías	2.7.07.02	Garantías contractuales - concesiones*
	2.9.90	Otros pasivos diferidos	2.9.90.04	Ingreso diferido por concesiones - concedente*

* En lo establecido en el CGC, no hay subcuentas específicas para la red carretera, por lo que la información se toma con base en el detalle de las notas a los estados financieros.

Fuente: elaboración propia con base en el Catálogo General de Cuentas del Marco normativo para Entidades de Gobierno.

En relación con la depreciación de los activos en concesión del modo carretero (PPE y BUP), es importante señalar que, de acuerdo con las notas a los estados financieros reportadas por la ANI, esta se encuentra adelantando las actividades concernientes a la definición de vidas útiles y metodologías para su registro, en cumplimiento de la normatividad establecida por la CGN.

Para el caso de la amortización de activos intangibles en concesión, la ANI se encuentra adelantando los estudios para la determinación de las vidas útiles de dichos activos.

Teniendo en cuenta lo establecido en las resoluciones y demás normatividad emitida por la CGN para el reconocimiento contable de las concesiones, a continuación, se presentan los datos de activos y pasivos de las concesiones carreteras reportados por la ANI en los años 2018 a 2023.

3.1 Activos

La tabla 6 presenta la desagregación de los activos que hacen parte de los acuerdos de concesión del modo carretero para el periodo 2018 - 2023, de acuerdo con la información reportada por la ANI a la CGN.

Es importante señalar que, de acuerdo con las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno expedidas por la CGN, con respecto a los activos en concesión, los terrenos sobre los que estas infraestructuras sean construidas se deben reconocer en la contabilidad de manera separada. En consecuencia, en el caso de los activos, para efectos de este informe, se tiene en cuenta la información presentada en las subcuentas contables específicas de la *Red carretera* y en otras subcuentas contables relacionadas con activos en concesión que si bien, en su denominación no se puede determinar el tipo de red de infraestructura a la que pertenecen, sí presentan (para algunos años) este detalle en las notas a los estados financieros.

Tabla 6: Activos de los acuerdos de concesión – Modo carretero

Miles de millones de pesos

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Activos por acuerdos de concesión - Modo carretero						
Bienes de uso público en construcción-Concesiones*	11.820,8	13.251,8	17.981,6	23.853,9	28.354,9	36.088,3
Bienes de uso público en servicio-Concesiones*	14.282,0	14.960,6	16.051,6	16.550,7	21.559,2	18.048,4
Recursos de la entidad concedente en patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios Privados	3.083,1	4.987,9	7.478,1	9.454,9	10.313,9	10.035,0
Propiedades, planta y equipo en concesión	-	-	-	230,5	286,4	346,1
Activos intangibles en concesión	-	-	-	12,0	13,3	16,2
Deterioro acumulado de bienes de uso público - concesiones (CR) - carretero	-	(12,5)	-	-	-	-
Subtotal activos por acuerdos de concesión carretero	29.185,9	33.187,8	41.511,3	50.102,0	60.527,7	64.534,0

*En la cuenta de Terrenos se toma en cuenta solamente lo concerniente a Terrenos del Modo carretero.

Fuente: elaboración propia con base en información reportada a la CGN.

De acuerdo con la información presentada en sus notas, la ANI ha venido trabajando progresivamente en la implementación de la norma emitida por la CGN. Para el caso de las *Propiedades, planta y equipo en concesión* y los *Activos intangibles en concesión* del modo carretero, en el año 2021 se presentó una reclasificación de la subcuenta de *Bienes de Uso Público – Red carretera* a dichas

cuentas, con un traslado de información de 36 proyectos a *Propiedades, planta y equipo en concesión* y 16 proyectos para *Activos intangibles en concesión*, de acuerdo con el plan de trabajo estipulado por la entidad y lo establecido en la normatividad expedida por la CGN (ANI, 2022).

En línea con lo anterior, se presenta una variación de 2021 a 2023 del 50,2% para el caso de *Propiedades, planta y equipo en concesión* y de 35,0% para los *Activos intangibles en concesión*. Estos conceptos a 2023, representan el 0,6% del total de los Activos en concesión del modo carretero.

En cuanto a las vidas útiles y métodos de depreciación para las *Propiedades, planta y equipo en concesión* y los *Bienes de uso público en concesión* y, las vidas útiles para los *Activos intangibles en concesión*, la ANI establece en las notas a los Estados Financieros que se encuentran en el proceso de análisis y gestión para su determinación.

Respecto a la cuenta del activo denominada *Recursos de la entidad concedente entregados a patrimonios autónomos constituidos por los concesionarios privados*, allí se registran los recursos que son entregados por parte de la ANI, como entidad concedente, a las fiduciarias que administran los recursos, según lo estipulado en los acuerdos de concesión. Como se observa en la tabla 6, en esta subcuenta se presentaron incrementos en todos los periodos, presentando una variación relativa total de 225,5% entre el 2018 y el 2023.

En el caso particular del Deterioro acumulado de bienes de uso público - concesiones presentado en el periodo 2019 por valor de (\$12,5) miles de millones de pesos, la ANI en sus notas a los estados financieros reveló que este se dio "por la afectación ocurrida en el km 58 de la vía Bogotá Villavicencio" (ANI, 2020, p.70).

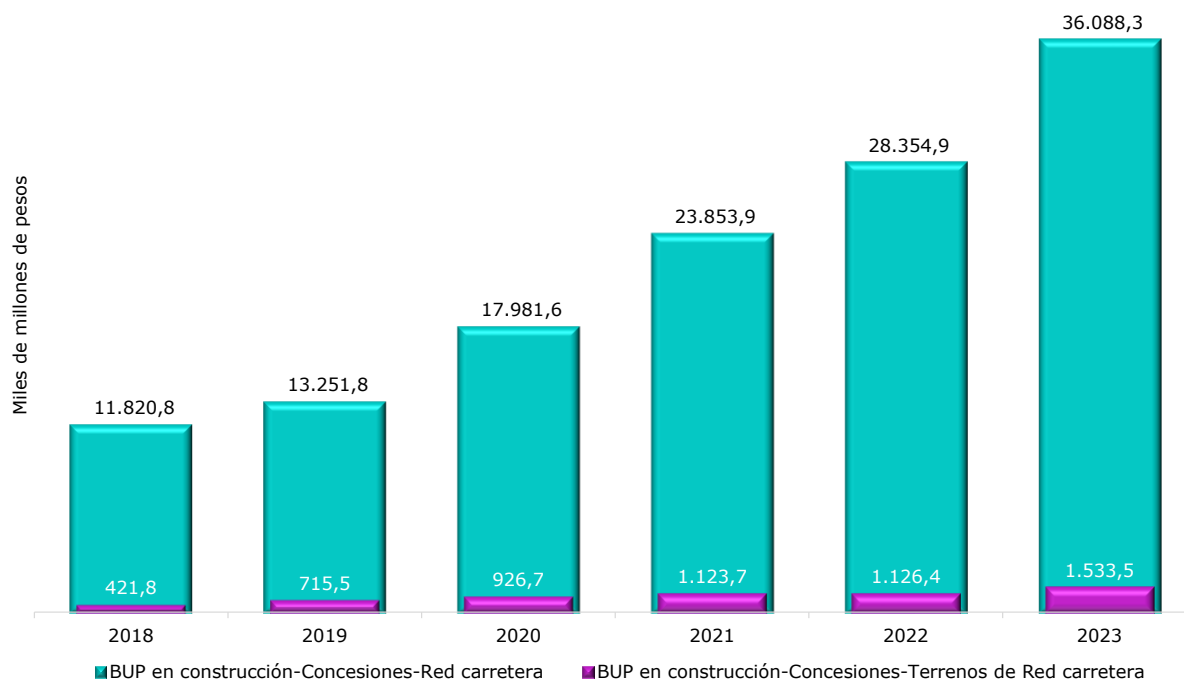
Es importante precisar que en el año 2020 se reversó el deterioro registrado en el año anterior, atendiendo al siguiente argumento registrado en las notas a los estados financieros de la entidad:

"(...) de acuerdo a lo informado en el test de deterioro diligenciado por líderes técnicos y financieros del proyecto se determinó que para el caso de la Infraestructura del Túnel 13-Sector 3A y Puente 1 - Sector 4, nunca estuvo al servicio del público debido al colapso del Viaducto Atirantado Chirajara ocurrido el 15 de enero de 2018; se procedió a retirar de los estados financieros de la Agencia el valor de \$12.499.000 miles reconocido como deterioro" (ANI, 2021, p.234)

Respecto a las variaciones observadas en las cuentas de *Bienes de uso público en construcción-concesiones* y *Bienes de uso público en servicio-concesiones*, los gráficos 3 y 4 presentan las cifras reportadas por la ANI a la CGN, con la desagregación de los terrenos de la infraestructura de modo carretero para los periodos 2018 a 2023.

Es importante indicar, que se presentan de manera separada las cifras de Terrenos de los BUP en concesión del modo carretero, teniendo en cuenta que uno de los cambios significativos con la implementación del Marco Normativo de Entidades de Gobierno es la separación de los terrenos que hacen parte de la infraestructura del bien, por lo que, a continuación, se observan los cambios que se dieron en aplicación de esta norma en el periodo analizado.

Gráfico 3: BUP en construcción – Concesiones - Modo carretero



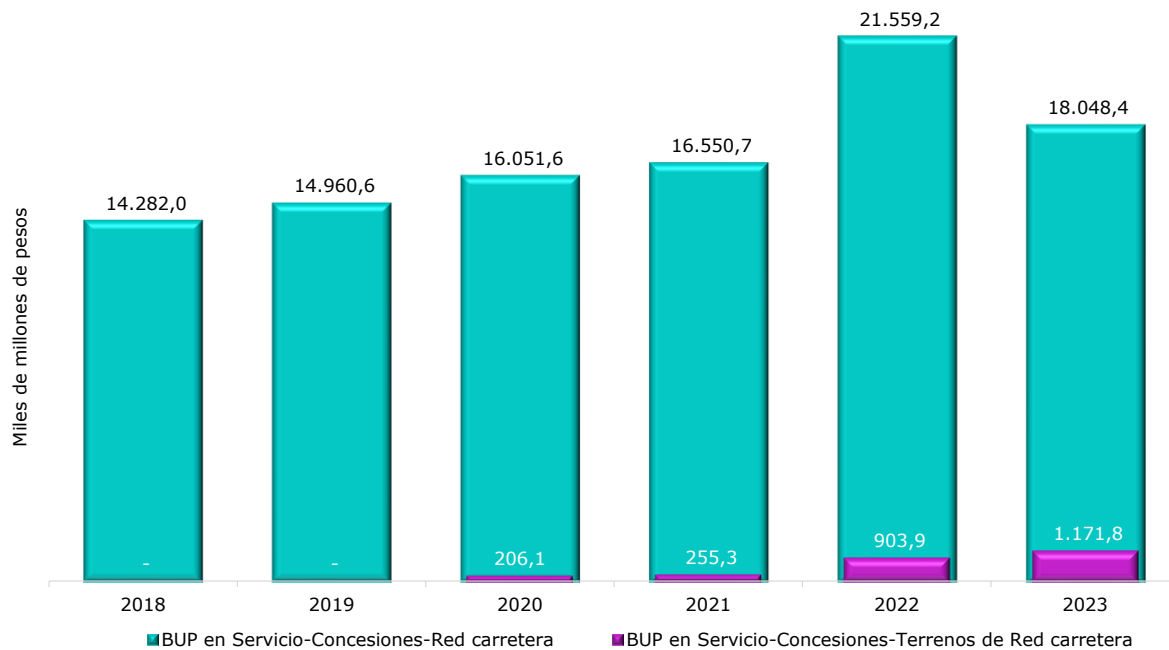
Fuente: elaboración propia con base en información reportada a la CGN.

Como se puede observar en el gráfico 3, la ANI ha venido realizando el proceso de registro de los terrenos por separado de la infraestructura de manera gradual desde la implementación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno. De acuerdo con lo presentado, los Terrenos de los BUP en construcción-concesiones del modo carretero presentan una variación absoluta de \$1.111,7 miles de millones de pesos entre el periodo 2018 -2023. Además, se destaca que, en el año 2023, los terrenos presentan una participación del 4,2% frente al total del BUP en construcción-Concesiones relacionados con el modo carretero y un aumento del 36,1% con respecto al año anterior.

Por su parte, la subcuenta específica de Red carretera en BUP en construcción – Concesiones, pasó de \$11.399,0 miles de millones de pesos en 2018 a \$34.554,8 miles de millones de pesos en 2023, representando un incremento relativo total de 203,1% en el período. Adicionalmente, en el año 2023 esta subcuenta

presentó una variación positiva de 26,9% frente al 2022, señalando en sus notas a los estados financieros que este incremento obedeció a la incorporación de activos entregados por las entidades titulares a la ANI, la actualización de inversiones reportadas por los concesionarios y la materialización de riesgos, entre otros.

Gráfico 4: BUP en servicio – Concesiones - Modo carretero



Fuente: elaboración propia con base en información reportada a la CGN.

Para el caso de los BUP en servicio-concesiones del modo carretero, la separación de los terrenos de la infraestructura se empieza a presentar a partir del año 2020, con mayor incidencia en el periodo 2022, donde se presenta una variación de 254,1% frente a 2021. Para el año 2023 estos Terrenos presentan una participación de 6,5% frente al total BUP en servicio-concesiones relacionados con el modo carretero.

Respecto a la subcuenta específica de Red carretera en BUP en servicio-concesiones, esta pasó de \$14.282,0 miles de millones de pesos en 2018 a \$16.876,6 miles de millones en 2023 representando una variación porcentual total de 18,2%. Adicionalmente, se puede observar que el mayor aumento en esta subcuenta se dio en el año 2022, en el cual su valor ascendió a \$20.655,3, y representó un aumento de 26,8% frente al 2021. De acuerdo con las notas a los estados financieros de la entidad, este aumento correspondió a la actualización de los proyectos de inversión que se encuentran en operación y los traslados de bienes en construcción de acuerdo con la etapa en la cual están dichos proyectos.

Teniendo en cuenta que, mediante mesas técnicas realizadas entre la ANI e INVIAS programadas a partir de 2021, se ha definido la incorporación, desincorporación y traslado de saldos de la infraestructura y activos concesionados de acuerdo con la información establecida durante el proceso de empalme entre dichas entidades y registrados conforme a lo establecido por la CGN, a continuación se presentan los saldos evidenciados en las notas a los estados financieros de la ANI a partir de 2022 en relación con esta gestión.

Tabla 7: Saldos trasladados por INVIAS a la ANI – Modo carretero

Miles de millones de pesos

Conceptos	2023	2022	Variación Absoluta	Variación %
Bienes de uso público en construcción - concesiones	1.214,7	3.697,0	(2.482,3)	(67,1)
Bienes de uso público en servicio - concesiones	1.162,0	-	1.162,0	*
Terrenos - servicio	45,4	-	45,4	*
Terrenos - construcción	40,2	248,5	(208,3)	(83,8)
Total saldos trasladados por el INVIAS	2.462,3	3.945,5	(1.483,2)	(37,6)

* Sin información para 2022

Fuente: elaboración propia con base en información reportada a la CGN.

Como se observa en la tabla 7, en el año 2022 se incorporaron, por parte del ANI, activos por valor de \$ 3.945,5 miles de millones de pesos frente al valor de \$2.462,3 miles de millones de pesos incorporado en 2023. Sin embargo, para el 2023, se destaca la incorporación de *Bienes de uso público en servicio – concesiones* los cuales representaron el 49,3%, del total de activos trasladados por el INVIAS en este periodo.

3.2 Pasivos

Respecto a los pasivos relacionados con las concesiones, el *Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte* establece que, el pasivo asociado con los activos en concesión se debe registrar dependiendo de la contraprestación a la que se comprometa la entidad concedente con el concesionario por la construcción, desarrollo, adquisición, mejora o rehabilitación del activo en concesión. Así, se determinan los siguientes registros en el pasivo:

“En caso de que la entidad concedente se comprometa a realizar únicamente pagos específicos o cuantificables al concesionario, esta registrará un pasivo financiero. Por el contrario, si la contraprestación se realiza únicamente a través de la cesión de derechos de explotación de activos en concesión, se registrará un pasivo diferido. Por último, en caso de que la contraprestación se realice a través de pagos específicos o cuantificables y de la cesión de derechos de explotación de activos en concesión, se registrará una parte del pasivo como financiero y la restante como diferido” (CGN, 2023c, p. 10).

Asimismo, en los acuerdos de concesión se pueden establecer garantías contractuales que permiten al concesionario asegurar un ingreso mínimo garantizado (IMG). Si es probable que ocurra alguna situación que afecte este ingreso mínimo, se deberá realizar una provisión por garantías conforme a lo establecido en los contratos de dichos acuerdos.

En línea con lo anterior, se presenta la información de pasivos reportada por la ANI en relación con los acuerdos de concesión del modo carretero:

Tabla 8: Pasivos por acuerdos de concesión – modo carretero

Miles de millones de pesos

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pasivos por acuerdos de concesión - Modo carretero						
Pasivo financiero por acuerdos de concesión (concedente)	5.246,1	7.642,3	9.747,2	12.678,3	21.252,7	21.176,2
Ingreso diferido por Concesiones Carreteras - concedente	10.855,2	10.810,6	13.838,1	16.409,9	18.688,3	20.793,0
Garantías contractuales - Concesiones Carreteras	-	-	-	0,3	0,3	-
Garantías contractuales - Concesiones Carreteras (provisiones)	14,3	-	13,0	-	-	-
Pasivos por acuerdos de concesión	16.115,6	18.452,9	23.598,3	29.088,5	39.941,3	41.969,2

Fuente: elaboración propia con base en información reportada a la CGN.

En la tabla 8 se puede observar que el Pasivo financiero ha incrementado durante el periodo 2018 – 2022, destacando su mayor variación en el periodo 2022 con un 67,6% frente a 2021 y una participación de 53,2% del total de los pasivos por acuerdos de concesión. Cabe resaltar que, según las notas de la ANI, estas variaciones son determinadas a partir de la información reportada por las Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual de los proyectos de concesión del modo carretero y lo definido en las guías internas para tal fin.

A su vez para el año 2023, este concepto presenta una disminución de (\$76,5) miles de millones de pesos, la cual, de acuerdo con las notas a los estados financieros de la entidad se da como “producto de las ejecuciones de recursos de los proyectos con aportes estatales, entre otras” (ANI, 2024, p. 85).

Es importante precisar que la ANI en sus notas indica:

“Para actualizar la información relacionada con los activos concesionados, para el modo carretero la Agencia actualizo la guía que detalla la metodología a utilizar para los del modo carretero, y conforme al “Modelos Financieros para Propósitos Contables”, se efectúa la cuantificación del valor a reconocer como activo y su correspondiente pasivo asociado” (ANI, 2024, p.126).

Respecto al pasivo denominado Ingreso diferido por concesiones, este aumentó durante el periodo analizado, mostrando su mayor variación en el año 2020 con

un aumento de 28,0% frente al año anterior, el cual, según lo explicado por la entidad en sus notas a los estados financieros, corresponde a:

“El aumento, se sustenta en la actualización del CAPEX y cuantificación del pasivo diferido al cierre de la vigencia 2020, conforme al modelo financiero para propósitos contables-tabla de amortización, información que es remitida a la Vicepresidencia Administrativa y Financiera, por parte de las áreas misionales (Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual)” (ANI, 2021, p.123).

Asimismo, la ANI establece que:

“(…) amortiza el pasivo diferido y reconoce un ingreso, teniendo en cuenta el plazo del contrato de concesión. Cuando el plazo corresponda a un periodo fijo de explotación, la amortización del pasivo diferido se realiza de manera lineal, durante el plazo convenido” (ANI, 2021, p.123).

En cuanto a la subcuenta de Garantías contractuales – provisiones para el periodo 2018, esta presenta un valor de \$14,3 miles de millones de pesos que según lo reportado en el formulario de variaciones trimestrales de 2019 revela: “La disminución presentada en esta subcuenta obedeció al retiro de la provisión efectuada en la vigencia 2018 de la concesión Autopistas de la Sabana” (ANI, 2020).

Por su parte, según las notas a los estados financieros de la entidad, el valor registrado para 2020 en Garantías contractuales – provisiones por \$13,0 miles de millones de pesos, se originó por el “(…) bajo tráfico en la concesión del proyecto Desarrollo Vial Armenia Pereira Manizales, por lo que no se recaudó la línea de Ingreso Mínimo Garantizado en la vigencia 2020 como consecuencia de la pandemia por Covid-19” (ANI, 2022, p.165).

Adicionalmente revela que: “Para la vigencia 2021, esta obligación, fue reportada como “Reconocida”, y su pago total, fue pagado con cargo a los excedentes generados por el proyecto” (ANI, 2022, p.165). A su vez, en la misma vigencia, se causaron unos intereses a favor del concesionario, los cuales fueron cancelados en 2023, por acuerdo realizado entre la ANI y Autopistas del Café S.A.S.

4. Consideraciones finales

La síntesis y el análisis de las cifras contables de las concesiones relacionadas con la Red carretera del nivel nacional en la información financiera de la ANI y reportada a la CGN, permite evidenciar los avances en el cumplimiento de la regulación contable y el reconocimiento de esta infraestructura, la cual se considera de gran importancia para las finanzas públicas del país.

En línea con lo anterior, se evidencia la relevancia del uso de la información contable para el análisis y seguimiento a este tema y la importancia de las revelaciones en los estados financieros como una fuente de información

primordial para la comprensión y seguimiento de diversos asuntos de interés público relacionados con los activos públicos claves, tales como la infraestructura de transporte del modo carretero.

En relación con el cumplimiento de las resoluciones sobre el *Procedimiento contable para el registro de los Hechos Económicos relacionados con los Acuerdos de Concesión de Infraestructura de Transporte* establecidas por la CGN, se pudo identificar que la ANI ha avanzado en la aplicación de esta normatividad y en la presentación de la información de las concesiones del modo carretero en el período 2018-2023, así: En 2018, presentó información de bienes de uso público (BUP) en modo carretero por tercero, sin detallar terrenos ni pasivos. En 2019, la información se presentó por proyecto, pero no se detalló por tercero. Desde 2020, siguiendo la Resolución 193, la contabilidad se especificó por proyecto y modo carretero, incluyendo mayor detalle en 2021 y 2022 sobre la medición inicial y posterior de BUP. Asimismo, en 2021 se presentó información de los traslados de BUP - Red carretera en concesión a *Propiedades, planta y equipo en concesión* y a *Activos intangibles en concesión* y en 2022 se presentó el detalle de la medición inicial y posterior también de estas dos cuentas. En 2023, se mantuvo este nivel de detalle, con tablas adicionales en la nota 32, discriminando saldos por tercero y proyecto.

Por último, es importante señalar que, si bien se observan importantes avances en el reconocimiento contable de los bienes en concesión en el nivel Nacional, es fundamental seguir trabajando en las cuestiones pendientes en relación con la definición vidas útiles y metodologías para el cálculo de las depreciaciones, amortizaciones y deterioro, con el fin de generar información financiera cada vez más relevante y confiable en relación con el patrimonio de la Nación.

5. Referencias bibliográficas

- ✓ Agencia Nacional de Infraestructura (2019). Notas a los Estados Financieros diciembre de 2018. Colombia.
- ✓ Agencia Nacional de Infraestructura (2020). Notas a los Estados Financieros diciembre de 2019. Colombia.
- ✓ Agencia Nacional de Infraestructura (2021). Notas a los Estados Financieros diciembre de 2020. Colombia.
- ✓ Agencia Nacional de Infraestructura (2022). Notas a los Estados Financieros diciembre de 2021. Colombia.
- ✓ Agencia Nacional de Infraestructura (2023a). Preguntas frecuentes. Colombia.

- ✓ Agencia Nacional de Infraestructura (2023b). Notas a los Estados Financieros diciembre de 2022. Colombia.
- ✓ Agencia Nacional de Infraestructura (2024). Notas a los Estados Financieros diciembre de 2023. Colombia.
- ✓ Contaduría General de la Nación (2015). Resolución 533 de 2015 *"Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones"*. Colombia.
- ✓ Contaduría General de la Nación (2018a). Resolución 582 de 2018 *"Por la cual se modifica la Norma de acuerdos de concesión desde la perspectiva de la entidad concedente del Marco Normativo para Entidades de Gobierno"*. Colombia.
- ✓ Contaduría General de la Nación (2018b). Resolución 602 de 2018 *"Por la cual se 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 y se modifica el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo"*. Colombia.
- ✓ Contaduría General de la Nación (2021). Resolución 228 de 2021 *"Por la cual se modifica el artículo 7º Transitorio de la Resolución 602 de 2018, que 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, para ampliar los plazos establecidos en dicho artículo"*. Colombia.
- ✓ Contaduría General de la Nación (2023a). *Catalogo General de Cuentas del Marco Normativo de entidades de Gobierno*. Colombia.
- ✓ Contaduría General de la Nación (2023b). *Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo de entidades de Gobierno*. Colombia.
- ✓ Contaduría General de la Nación (2023c). *Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los acuerdos de concesión de infraestructura de transporte*. Colombia.
- ✓ Decreto 4165 de 2011 *"Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO)"*. 3 de noviembre del 2011. Colombia.



**CONTADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

Cuentas Claras, Estado Transparente



SC-
7328-1



SA-CER
366516



OS-CER
366518



OS-CER
660642



f @ContaduriaGeneraldeLaNacionCGN | **X** @Contaduria_CGN | **▶** CGNOFicial

 www.contaduria.gov.co