

“CONCESIONES AEROPORTURIAS: CASO AEROPUERTO PALONEGRO”

OSCAR MAURICIO CHINOME MURILLO

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESCUELA DE ESTUDIOS INDUSTRIALES Y EMPRESARIALES
ESPECIALIZACION EN ALTA GERENCIA
BUCARAMANGA**

2006

“CONCESIONES AEROPORTURIAS: CASO AEROPUERTO PALONEGRO”

OSCAR MAURICIO CHINOME MURILLO

**Monografía para optar por el título de
Especialista en Alta Gerencia**

**Director:
GUILLERMO ARENAS SELEEY
Ingeniero Industrial**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESCUELA DE ESTUDIOS INDUSTRIALES Y EMPRESARIALES
ESPECIALIZACION EN ALTA GERENCIA
BUCARAMANGA
2006**

DEDICATORIA

A Dios Todopoderoso y a mi padre, que siempre me acompaña con su luz, por enseñarme el ejemplo de trabajo y dedicación para conseguir los propósitos.

A mi madre por enseñarme los valores y principios morales que enmarcan mi personalidad, y a mi hermana por, su compañía y apoyo incondicional en mis decisiones.

Oscar

AGRADECIMIENTOS

El Autor expresa sus agradecimientos a:

- Ingeniero Germán Acevedo Rodríguez, Coordinador de Posgrados de la Escuela de Estudios Industriales y Empresariales de la Universidad Industrial de Santander.
- Ingeniero Guillermo Arenas Sealey, director de la monografía, docente de la Escuela de Estudios Industriales y Empresariales de la Universidad Industrial de Santander.
- M.B.A. Hernado Antonio Leal Quiroz, Coordinador del Área Financiera del Aeropuerto Palonegro.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	11
JUSTIFICACION	12
OBJETIVOS	13
1. MARCO TEÓRICO	14
1.1 LA PRIVATIZACION	14
1.1.1 El Estado como ente regulador	15
1.2 ESQUEMAS DE PARTICIPACION PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA	17
1.2.1 Contrato de gestión	17
1.2.2 Arrendamiento o concesión	17
1.2.3 Participación minoritaria del sector privado en el capital social	18
1.2.4 Propiedad y control del sector privado	18
1.3 LA CONCESIÓN COMO ALTERNATIVA DE PRIVATIZACIÓN	19
1.3.1 Diagnóstico estratégico y conclusión de viabilidad	19
2. CONCESIONES AEROPORTUARIAS: CASO AEROPUERTO PALONEGRO	22
2.1 FACTORES EXTERNOS	22
2.1.1 El sector de los transportes en Colombia	22
2.1.2 Marco legal	24
2.2. ENTORNO Y EXPERIENCIAS	28
2.2.1 Antecedentes	28
2.2.2 Las primeras concesiones	30
2.2.3 Análisis a las concesiones	31
2.2.4 Procesos actuales de concesión	32
2.2.5 Situación del Aeropuerto Palonegro	35
2.3 POLÍTICA Y TENDENCIAS	37
2.3.1 Planes del Gobierno Nacional	37

2.3.2	Objetivos de la participación privada para el Aeropuerto Palonegro	38
2.3.3	Estrategias de la participación privada para el Aeropuerto Palonegro	38
2.4	ALCANCE DE LA CONCESIÓN	39
2.4.1	Servicios Aeroportuarios Administrados por el Concesionario	40
2.4.2	Servicios Aeroportuarios Asociados a Ingresos Regulados	42
2.4.3	Servicios Aeroportuarios no asociados a ingresos regulados	42
2.5	VENTAJAS DE LA CONCESIÓN DEL AEROPUERTO PALONEGRO	43
2.6	DESVENTAJAS DE LA CONCESIÓN DEL AEROPUERTO PALONEGRO	44
	CONCLUSIONES	46
	RECOMENDACIONES	48
	BIBLIOGRAFIA	49
	ANEXOS	51

LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo A. Tablas de información complementaria	52

RESUMEN

TÍTULO:

CONCESIONES AEROPORTUARIAS: CASO AEROPUERTO PALONEGRO.*

AUTOR:

OSCAR MAURICIO CHINOME MURILLO – Ingeniero de Telecomunicaciones- **

PALABRAS CLAVES.

Privatización, Concesiones Aeroportuarias, Inversión de capital privado en infraestructura, Administración pública.

DESCRIPCIÓN.

El Estado colombiano se encuentra en un periodo de modernización a través de la privatización de algunas empresas para dedicarse a tareas de mayor prioridad. Dentro de este proceso se encuentra la privatización de los principales aeropuertos del país.

El aeropuerto Palonegro de Bucaramanga hace parte de la red de aeropuertos administrados por la Aeronáutica Civil y que se encuentran dentro de la posibilidad de ser entregado en concesión. Por esta razón se hizo un estudio de las modalidades de participación de capital privado en infraestructura, del marco legal vigente y de los antecedentes en concesiones aeroportuarias para determinar las ventajas y desventajas que tendría una posible concesión de este aeropuerto de acuerdo a sus condiciones actuales.

Para realizar análisis general, se aplicó el modelo propuesto por Andrew Andersen en su libro “La Concesión como Alternativa de Privatización” donde su planteamiento está basado en la elaboración de una Plan Maestro teniendo en cuenta los factores internos, externos, la política de la entidad que entrega en concesión el bien y de los análisis técnicos y financieros que determinan la viabilidad del proyecto. También se tuvieron en cuenta fuentes de información como las Cámaras de Comercio de Bucaramanga y Bogotá, el Ministerio de Transporte, El Departamento Nacional de Planeación y por supuesto la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, además de artículos de los principales diarios y revistas de circulación nacional.

Las conclusiones del trabajo fueron: es importante tener claro la demanda de inversiones y los plazos de ejecución de estas dentro de un Plan Maestro que sea conocido por el público en general para tener un documento contractual que beneficie a ambas partes sin dejar a un lado las anteriores experiencias en concesiones aeroportuarias para mejorar el proceso actual.

* Monografía de Grado.

** Facultad de Ingenierías Físico-Mecánicas.-Escuela de Estudios Industriales y Empresariales-. Especialización en Alta Gerencia. Director: Guillermo Arenas Seeley.

SUMMARY

TITLE:

CONCESIONES AEROPORTUARIAS: CASO AEROPUERTO PALONEGRO.*

AUTHOR:

OSCAR MAURICIO CHINOME MURILLO –Telecommunications Engineer-**

KEY WORDS:

Privatization, Airport Concession, Private Capital Investment on Infrastructure, Public Administration.

DESCRIPTION:

The Colombian government has been on a modernization period with the privatization of some public organizations to focus on the major priority activities. Inside this process it has been performing the privatization of the most important airports of the country.

The Palonegro Airport of Bucaramanga is part of the airport network administrated by the Colombian Civil Aeronautic and it can be given in concession as a possibility. For this reason it has been studied the methods of private capital investment on infrastructure, the legal situation and the background in airport concessions to determinate the advantages and disadvantages that would involve a possible concession of this airport according its present conditions.

For this general analysis, was applied the model proposed by Andrew Andersen on his book "The Concession as a Privatization Alternative" where he suggests the creation of a Master Plan reviewing the internal and external factors, the politics of the organization that plans the concession and also the technical and financial analysis that determinates the project viability. In addition, there were studied some information sources like the Commerce Chambers of Bogotá and Bucaramanga, the transport Ministry, the National Planning Department and of course the Special Administrative Unit of Civil Aeronautic, as well the articles of the main daily newspapers and magazines of national circulation.

The conclusions of this work were: It is important to determine the necessary investments and their execution phases inside a Master Plan that has to be well-known by the general public to have a contract document that beneficiates both parts without living on a side the background experiences in airport concession to improve the current process.

* Degree Monograph.

** Physical-Mechanical Engineering Faculty. -Industrial and Business Studies School-. Specialization in Top Management. Director: Guillermo Arenas Seeley.

INTRODUCCION

Actualmente la economía mundial está guiada por dos prácticas interdependientes, la globalización y la competitividad. Santander, como parte del comercio y la industria nacional e internacional debe abrirse al mundo a ofrecer sus productos y servicios compitiendo con cada uno de los países que interactúan en el mercado global. Para cumplir con este compromiso al país le corresponde plantear una estrategia de trabajo conjunto de la empresa privada y el gobierno para tener las herramientas necesarias que exige este nuevo escenario.

La infraestructura de transporte (vías, puentes, puertos aéreos y marítimos entre otros) es un de las herramientas precisas para el desarrollo económico y social de un país. Los aeropuertos en Santander se encuentran administrados por el Estado y juegan un papel muy importante en la infraestructura para el comercio y el progreso industrial.

Esta monografía pretende dar a conocer la situación actual de las concesiones aeroportuarias y las ventajas que trae la administración privada de los terminales aéreos, en especial el aeropuerto Palonegro de Bucaramanga, para dar un paso más frente a los retos de la globalización y la competitividad de las empresas regionales y nacionales de cara al mundo.

JUSTIFICACION

El Estado Colombiano se encuentra encaminado a optimizar sus funciones y gastos para dar prioridad a situaciones desatendidas. Las concesiones son entonces una herramienta para dar a privados la administración y explotación de bienes del estado que no son parte misional de los entes oficiales.

Es importante resaltar que los procesos de privatización y concesión de las diferentes entidades del estado y en especial la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil hacen parte del Plan Estratégico 2003-2006 presentado por el Ministerio de Transporte enmarcado dentro de las intenciones de modernización del actual gobierno.

Aprovechando la cercanía y manejo diario de diferentes documentos oficiales, experiencias de la entidad y la formación académica y profesional en el área de la administración, se ha decidido compartir la información que ha pesar de carácter público no se manifiesta de forma clara y analizada a los habitantes del país.

En esta propuesta se pretende dar a conocer el contexto y las ventajas del desarrollo de las concesiones aeroportuarias en el país y de la posibilidad de entregar en concesión el Aeropuerto Palonegro de Bucaramanga, para así entender de forma fácil las oportunidades que traen los procesos de privatización en el mejoramiento de la infraestructura del departamento.

OBJETIVOS

GENERAL

Determinar y dar a conocer los beneficios que trae la concesión del Aeropuerto Palonegro de Bucaramanga como alternativa hacia el mejoramiento de la infraestructura necesaria para el desarrollo social y económico de la región y del país.

ESPECÍFICOS

- Conocer en qué consiste la privatización y los esquemas de participación privada en infraestructura.
- Revisar los procesos de concesiones aeroportuarias realizados en el país como alternativa de privatización y las tendencias y planes del gobierno nacional para la inversión de capital privado en el mejoramiento de la infraestructura.
- Estudiar el entorno actual del sector y la situación del Aeropuerto Palonegro como caso puntual dentro de los procesos de privatización que se adelantan hoy en día.
- Determinar el alcance, las ventajas y desventajas que tiene entregar la administración del Aeropuerto Palonegro a organizaciones privadas.

1. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se pretende dar a conocer las nociones básicas de la privatización y las herramientas existentes para llevar a cabo estos procesos en los cuales los capitales privados invierten en el mejoramiento de la infraestructura pública, dejándole al Estado el papel de ente regulador.

Al final, se propone la concesión como alternativa de privatización luego de hacer una breve descripción de cómo realizar el diagnóstico estratégico y la conclusión de viabilidad de proyectos como el que se plantea en esta monografía basado en la teoría del autor Arthur Andersen.

1.1 LA PRIVATIZACION

Los servicios de transporte han cambiado enormemente en los últimos años. Muchas razones han llevado a este cambio pero la presión principal ha provenido, no de las empresas privadas, sino de los mismo gobiernos. En general, los estados de muchos países en desarrollo –y desarrollados- a menudo invierten mucha energía en hacer lo que no deberían hacer. Esto los distrae de sus labores más apropiadas. Además, las presiones fiscales que enfrentan hacen que sea necesaria una distribución más ajustada de los recursos y darle prioridad a inversiones en el campo social como educación y servicios públicos básico, que son demandados por la población, principalmente de más bajos recursos.¹

Según la teoría macroeconómica, los servicios de transporte con alta demanda cumplen las características de “bienes privados” y esta clasificación se basa en dos cualidades. La primera de ellas es la exclusividad, que consiste en que el

¹ ROSA, Alejandro. Concesiones Aeroportuarias: Lecciones de la experiencia colombiana. Bogotá: Universidad de los Andes, 2004. p. 12.

oferente puede excluir del consumo o uso a aquellos usuarios que no paguen por él y la segunda es la rivalidad, que consiste en que el uso del servicio por un usuario más no deja indiferente a los otros usuarios porque implica una reducción en la calidad recibida por el cliente. Los aeropuertos se encuentran en esta categoría, entre otros, por lo que el sector privado puede prestarlos.

Los aeropuertos no son considerados como un servicio básico vital, como acueducto, alcantarillado o energía eléctrica, por lo cual la infraestructura de transporte aéreo, en muchos casos, ha sufrido un paulatino deterioro que no concuerda con los costos cobrados a los usuarios en relación a la calidad ofrecida. En otros casos el crecimiento de la demanda no se ha visto reflejado en incrementos de la oferta o capacidad de manejo por lo cual, además de baja en calidad, la infraestructura aeronáutica se presenta deficiente en cantidad. Las grandes inversiones necesarias en el sector no pueden ser costeadas por los gobiernos ya que se encuentran restringidos en su capacidad de gasto, situación que se puede ver en las grandes deficiencias en la provisión de servicios básicos como educación o las cifras de población en condiciones de miseria o desnutrición, y que cuya atención debe ser prioritaria. Al ser entregados los aeropuertos al sector privado bajo esquemas de concesión esto se convierte en una forma de cubrir las deficiencias en inversión, además de ser manejados eficientemente por los operadores privados con un enfoque empresarial orientado a maximizar ganancias pero a la vez proveer un mejor servicio.

1.1.1 El Estado como ente regulador. El nuevo papel del Estado en este proceso viene dado por la regulación, basada en la creación de un ente de control que vigile y controle las prácticas operativas y financieras. Los aeropuertos funcionan como un monopolio natural donde el productor tiene costos de producción muy altos pero los costos de poner la infraestructura a disposición de los usuarios son relativamente bajos. La entrada de un segundo oferente es ineficiente desde el punto de vista económico e improbable a largo plazo, porque

entre más grande la infraestructura menor es el costo promedio de atender a cada usuario, por lo cual es mejor tener una sola terminal sirviendo una zona específica que dos más pequeñas con costos individuales más altos, según la microeconomía. Además tiene una demanda cautiva, por la falta de sustitutos que hace que los usuarios no puedan escoger otras opciones o estas sean muy costosas en tiempo o dinero, situación que puede ser explotada por el operador privado. Estas dos condiciones han sido generalmente las consideraciones esgrimidas por los gobiernos para mantener el control total pero un esquema mixto es posible y que satisfaga a ambas partes, privados y públicos.²

El gobierno se reserva para sí la función de regulación bajo consideraciones sociales de proveer el acceso de todos al servicio en la medida que están dispuestos a pagarlo a unas tarifas justas y el operador a proveer el servicio adecuado a las tarifas reguladas que le permitan tener un beneficio económico razonable dentro de los términos del contrato ejecutado entre las partes. Los lineamientos que deben seguirse son dos principalmente. Primero, se debe coordinar desde el inicio de la privatización para crear un marco regulatorio en conjunto con los encargados de vigilar el proceso y segundo, se debería crear un ente público e independiente de presiones políticas.

La tarea del regulador es bastante compleja. Este debe lograr promover que el operador privado ejecute políticas de minimización de costos, tome medidas para lograr aumentos de eficiencia y realice inversiones adecuadas y suficientes, además de mantener unos niveles de calidad convenientes. Para esto el regulador debe tener poder efectivo sobre el contrato y ser capaz de decretar sanciones por incumplimiento y que incentiven a la empresa privada a llegar a los niveles de calidad esperados. Esto con el fin que se obtengan unos resultados para el sector lo más cercano posible a aquellos que resultarían bajo un entorno competitivo.

² ROSA, Alejandro. Concesiones Aeroportuarias: Lecciones de la experiencia colombiana. Bogotá: Universidad de los Andes, 2004. p. 13.

1.2 ESQUEMAS DE PARTICIPACION PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA

En 1999 Kesharwani expuso varios esquemas de participación privada en infraestructura y que aplican para todo tipo de obra pero su análisis, en este caso, está centrado en el sector aeroportuario. Se reseñan a continuación, reconociendo que en concepto de la “Organización de Aviación Civil Internacional” (OACI) ninguno es mejor que otro sino que cada uno se aplica de acuerdo a las necesidades del país y aeropuerto específico:³

1.2.1 Contrato de gestión. La gestión se transfiere a una entidad profesional privada por un periodo limitado pero la propiedad sigue siendo del gobierno y este le paga al operador un cargo fijo por sus servicios, aunque se puede determinar un beneficio variable por el cumplimiento de resultados. Los ingresos y costos son responsabilidad de la autoridad y los fondos para construcción no provienen de gestiones del administrador sino de las partidas presupuestales del Estado. Se recomienda para aeropuertos que no tengan necesidades físicas pero necesiten mejorar sus prácticas empresariales.

1.2.2 Arrendamiento o concesión. La propiedad es del gobierno pero la construcción, gestión y mantenimiento se transfiere a una entidad privada. En el periodo de arrendamiento, que generalmente es mayor a 15 años, la entidad privada recibe todos los ingresos, sufraga gastos de explotación y conserva los beneficios pagando un derecho de concesión predeterminado. También es conocido como BOT (Build, Operate and Transfer), que implica que el concesionario, durante el tiempo de arrendamiento, construye la infraestructura, la gerencia y al final de esta la entrega a la autoridad con todas las mejoras realizadas.

³ ROSA, Alejandro. Concesiones Aeroportuarias: Lecciones de la experiencia colombiana. Bogotá: Universidad de los Andes, 2004. p. 14.

Existen otras variaciones de este esquema entre las cuales se encuentran las conocidas como BOOT (Build, Own, Operate and Transfer) en la cual el concesionario toma la propiedad de la infraestructura durante el tiempo de la concesión con todas las implicaciones legales. La otra es conocida como BTO (Build, Transfer and Operate) en la cual el propietario construye y tiene la propiedad mientras lo hace. Al terminar el desarrollo la propiedad vuelve a la autoridad y el operador privado realiza un contrato de “leasing” para seguir con el manejo de la infraestructura construida.

1.2.3 Participación minoritaria del sector privado en el capital social. La propiedad es transferida parcialmente por compra de acciones o por conformación de una nueva sociedad de economía mixta. Se puede hacer por etapas y tener participación.

1.2.4 Propiedad y control del sector privado. Existen varias opciones sobre esta categoría. Se transfiere la mayoría de la propiedad, se vende como un bien cualquiera generalmente en subasta pública o existe la opción, muy marginal aún, que la empresa privada construya el aeropuerto desde un comienzo y lo opere siendo su propietaria. Las dos primeras opciones pueden ser no reversibles o si se hace sería a un alto precio de acuerdo a las cuestiones legales expresadas en los contratos de venta. Esta opción de venta total puede considerarse para aeropuertos pequeños de poca importancia económica. No es muy común y requiere un estricto control de los costos transferidos a los usuarios y la autoridad pierde cualquier posibilidad de injerencia excepto en actividades de regulación.

Los esquemas bajo los cuales funcionan esta forma de inversión son conocidos como BOO (Build, Own and Operate) en el cual el inversor construye las instalaciones, es su propietario y las maneja perpetuamente y el segundo es conocido como BBO (Buy, Build and operate) que es similar al anterior pero

presenta la diferencia que el empresario privado compra algunas instalaciones que existen previas a su participación en el proyecto.

1.3 LA CONCESIÓN COMO ALTERNATIVA DE PRIVATIZACIÓN

Según Arthur Andersen en su publicación “La Privatización como Alternativa”, la modalidad de privatización por concesión permite eliminar del ámbito público la presión puesta por los problemas que genera la gestión del día a día de un servicio, de forma que la administración puede concentrarse plenamente en las tareas de garante del funcionamiento adecuado del sistema económico-social y como agente distribuidor de la riqueza.

En el proceso de privatización, se deben fijar unos parámetros empresariales y unos parámetros de regulación. Una vez definido el proyecto en estos términos, se procederá al estudio financiero del mismo y a la búsqueda de ofertas de inversión.

Este proceso implica conocimientos especializados de gestión de empresas, del marco regulador, del marco laboral, de valoración de activos que se traspasan, de técnicas y mercados financieros, de aspectos fiscales, entre otros.

Para ello es indispensable contar con un equipo completo de especialista en todos estos campos, trabajando intensamente con el equipo del Gobierno correspondiente para desarrollar un proyecto que pueda contar con la aprobación de la opinión pública.

1.3.1 Diagnóstico estratégico y conclusión de viabilidad. El diagnóstico estratégico persigue efectuar un análisis inicial de las condiciones en que se desarrolla la actividad o servicio que se pretende transferir al sector privado con el objeto de evaluar y concluir sobre la viabilidad del proyecto, de determinar las

modificaciones que a nivel regulador y operativo exigiría el proceso y definir el plan de acción en consecuencia.

La fase del diagnóstico estratégico se desarrolla en tres esferas diferentes para cada servicio o actividad a transferir:

- **Análisis externo.** Tiene por objeto identificar y evaluar el comportamiento de los diferentes factores de carácter exógeno al servicio o actividad que tienen influencia sobre el mismo. Entre estos factores se encuentran las propias características y previsible evolución de los usuarios o del mercado del servicio en cuestión, la normativa legal que le es aplicable, el sector en que se desarrolla la actividad y el actual y futuro entorno económico general.
- **Análisis interno.** La situación interna del servicio es determinante a la hora de evaluar la factibilidad de llevar a cabo un proceso de privatización. En este sentido, conviene analizar los aspectos tales como la cobertura y el alcance del servicio, su situación económico-financiera, la infraestructura técnico-operativa con la que cuenta, la organización y recursos humanos adscritos al servicio, los sistemas de información y control, etc.
- **Política global de la entidad que promueve el proceso.** La concreción de los objetivos de la entidad privatizadora respecto al servicio a privatizar es un factor crítico a controlar, en la medida en que condiciona la instrumentación y desarrollo de la operación. El análisis de los colectivos objetivo, su segmentación en categorías, la definición de coberturas de prestación y estándares de calidad exigidos, los niveles de inversión requeridos, las garantías que ha de ofrecer el futuro operador del servicio son, entre otros, algunos de los aspectos que se consideran en esta esfera del análisis.

Esta fase se puede desarrollar a dos diferentes niveles; numerosos gobiernos emprenden una política global de privatizaciones cuyo objetivo fundamental es redefinir el modelo de actuación de la totalidad del sistema público en la economía. En tales casos, esta fase alcanza a la mayor parte de las empresas, actividades y servicios que integran las competencias de la administración hasta ese momento; como resultados de esta etapa se elabora un “Plan Maestro”.

La publicación de un plan maestro de privatización posee la virtualidad de ser un excelente vehículo de comunicación tanto a la opinión pública como a potenciales inversores en la medida en que ordena y añade transparencia al proceso y genera expectativas, por lo que su utilización se está haciendo extensiva en los gobiernos locales y regionales.

Evidentemente, cuando la transferencia al sector privado de un servicio o actividad pública no está enmarcada en una política global, el alcance del diagnóstico y conclusión de viabilidad es mucho más restringido. En cualquier caso, esta fase resulta imprescindible para evaluar la conveniencia de afrontar el proceso de esta índole.

2. CONCESIONES AEROPORTUARIAS: CASO AEROPUERTO PALONEGRO

Partiendo de los conceptos del capítulo anterior se plantean los factores que inciden en el proceso de concesión del Aeropuerto Palonegro, se abordó el tema desde los influyente externos hasta llegar a la situación actual de este terminal aéreo, pasando por el entorno del sector transporte y del subsector aéreo, las leyes que intervienen en estos tipos de proyectos y revisando las concesiones realizadas como base experimental junto con los procesos licitatorios actuales.

2.1 FACTORES EXTERNOS

2.1.1 El sector de los transportes en Colombia. Marcado como sector 7 en la nomenclatura del DANE sobre distribución de la composición del PIB, ha crecido con mayor dinamismo desde los años noventa y fue el menos afectado en la depresión iniciada en 1996.⁴

El eficiente desarrollo de una economía y el autosostenimiento de su ritmo de crecimiento dependen en alto grado de su red de transportes, del mantenimiento adecuado de estas y de su ampliación a medida que las necesidades así lo demanden. Esto ha constituido un gran reto para Colombia a lo largo de su historia, no sólo por la escasez de sus recursos de capital frente a los requerimientos sino también por las grandes zonas montañosas y selváticas.

Sin embargo el país ha sabido afrontar las dificultades. El sector de los transportes ha crecido permanentemente durante las dos últimas décadas, sobre todo en los últimos años cuando su desempeño ha superado a la economía en su conjunto.

⁴ ARANGO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. El sector transporte. Bogotá: McGraw-Hill, 2005. p. 253.

En América Latina, el desarrollo de vías de comunicación condiciona el crecimiento de la región. Desde los años sesenta, con la creación de los banco interamericanos de fomento (BID y BIRF, especialmente), estos países han utilizado el crédito externo para la construcción y adecuación de carreteras, puertos, aeropuertos, etc.

Igual que el comercio, el transporte es indispensable para la modernización del país y la superación de los cuellos de botella en el desarrollo. De nada sirve aumentar la producción de cualquier sector de la economía, si no existen medio físicos para distribuir los bienes. Por esta razón se requiere un transporte ágil y eficiente, sobre todo para los productos agrícolas y de la industria procesadora de alimentos perecederos, que deben llegar pronto a los centros de consumo.

Los países en desarrollo como Colombia requieren puertos y aeropuertos modernos para importar los insumos para mantener sus economías en marcha y exportar los excedentes que generan divisas.

Una creciente participación de los transportes en el valor agregado de un país es un índice de desarrollo, al igual que lo sucedido con los demás servicios, pues refleja mayor grado de movilización de los factores productivos.

- **Transporte aéreo.** Colombia se destaca internacionalmente en este campo por contar con la empresa comercial más antigua de América y segunda en el mundo.

Este sistema de transporte ha crecido en forma continua, salvo en algunos años, lo cual se explica por el alza en las tarifas aéreas, debido al precio mayor en la gasolina, y por la mejora en las carreteras y en la seguridad. La política de cielos abiertos adoptada a mediados de 1991 por el Gobierno ha exigido mayor esfuerzo competitivo a las endeudadas líneas aéreas colombianas.

Otro cambio importante de la política aérea en el programa de descentralización aeroportuaria. Se trata de entregar en concesión, a entidades privadas o territoriales (municipios o departamentos), la administración y explotación económica de los principales aeropuertos. El inventario señala la existencia de 74 aeropuertos, de los cuales 20 están equipados para operar tráfico de aviones de reacción. En muchas áreas, como en los Llanos, existen pistas clandestinas. Se calcula que su número supera el de las que cumplen los requisitos exigidos por la Aeronáutica Civil.

En Colombia operan unas 20 aerolíneas nacionales e internacionales dedicadas al transporte de pasajeros y de carga. En 2004 fueron transportados solo 6.981.000 pasajeros, menos de la mitad de los 15.899.540 pasajeros movilizados en 1998 en vuelos internos, y 2.982.000 en vuelos internacionales. Esta suma es similar a la de 1998. También se movilizaron 116.400 toneladas de carga doméstica y casi medio millón de toneladas de carga de importación y exportación. Lo que muestra poco crecimiento en los pasados 10 años. Al iniciarse 2000 se había logrado que la red de radioayudas cubriera más del 95% del territorio nacional. Se han adoptado norma internacionales de seguridad para la mayoría de los aeropuertos de las grandes ciudades.

2.1.2 Marco legal. Las concesiones están sujetas a los ítem que componen los contratos de concesión y a su vez estos están normalizados principalmente por la ley 80 de 1995 en la parte de contratación administrativa y las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 en lo referente a la prestación de servicios públicos de transporte.

Este marco regulatorio parte de la Constitución Política de 1991 y consecuentemente se describen las demás leyes que normalizan los procesos de participación de capital privado en infraestructura, teniendo como fundamento básico para las proyecciones de mejoramiento de los aeropuertos la política de cielos abiertos que eliminó las restricciones de entrada a las aerolíneas y permitió

la libertad de rutas y horarios, ocasionando un crecimiento en la demanda. Esto se tradujo en un aumento del número de aerolíneas que prestan servicios de transporte de carga y de pasajeros, un incremento en la frecuencia de viajes y en los volúmenes de pasajeros y de carga transportada, así como una disminución en términos reales de las tarifas para ciertas rutas.

- **Constitución Política de Colombia de 1991:** Plantea la necesidad de vincular capital privado en las grandes obras de infraestructura del país. Esto se puede soportar con el artículo 288 que dice "...la Nación velará por el ejercicio de las relaciones internacionales y la Defensa Nacional, de la soberanía, la seguridad y la Justicia e invertirá en alta Infraestructura Nacional y normalizará y regulará la prestación de los servicios...".

- **Ley 105 de 1993:** Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

El artículo 48 plantea que "...la...Aeronáutica Civil... podrá celebrar contratos de administración, concesión o similares sobre los aeropuertos de propiedad del Fondo Aeronáutico Nacional, con entidades especializadas o con asociaciones regionales en las cuales la participación estatal no podrá ser superior al (50%)."

- **Decreto 1647 de 1994:** Por el cual se reglamenta el artículo 48 de la Ley 105 de 1993. En este decreto se clasifican de conformidad con criterios ahí descritos para efectos del proceso de descentralización previsto en el artículo 48 de la Ley 105 de 1993, los aeropuertos de propiedad de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL). Ver Tabla 2 de los anexos.

- **Ley 80 de 1995:** Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

El artículo 32 que habla de los contratos estatales define el contrato de concesión en el numeral 4 como "...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."

- **Ley 336 de 1996:** Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte. Esta ley tiene por objeto unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte Público Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo, Terrestre y su operación en el Territorio Nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan.

- **Decreto 260 de 2004:** Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil-AEROCIVIL y se dictan otras disposiciones.

El artículo 2 plantea que a la AEROCIVIL "...le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad y los de propiedad de la Nación."

- **Documento CONPES 2727:** Reordenamiento institucional y plan de expansión del sistema aeroportuario. Este documento presenta a consideración del CONPES una propuesta de reordenamiento institucional y de financiamiento del sector aeronáutico, así como el Plan de Expansión del Sistema Aeroportuario y Aeroespacial exigido por la Ley 105 de 1993 (Ley de Transporte).

Se plantea entregar en concesión la administración de los principales aeropuertos del país, incluyendo el Aeropuerto Internacional El Dorado.

Se espera que la AEROCIVIL se concentre en sus labores de operación, control, desarrollo y mantenimiento del sistema de espacio aéreo y la supervisión de operaciones aéreas a nivel nacional e internacional.

- **Documento CONPES 3107.** Política de manejo de riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada e infraestructura.

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES- los lineamientos de Política de Riesgo Contractual del Estado para proyectos de participación privada en infraestructura, en los sectores de: (1) transporte, (2) energía, (3) comunicaciones, y (4) agua potable y saneamiento básico, de acuerdo con lo establecido en la sección II del decreto 423 de 2001.

"En la operación de aeropuertos se han dado desarrollos con participación del sector privado. Sin embargo, en algunos casos se ha podido transferir la totalidad de los riesgos al privado, y en otros se han establecido mecanismos diferentes de

compensación y/o estructura, como por ejemplo incremento de tarifas, aportes directos de la Nación o reducción de los alcances físicos de las obras o en las metas establecidas en los contratos.”

De acuerdo a los anteriores ítems se puede apreciar la visión del gobierno con respecto a la necesidad de inversión de capital privado en el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria y a su vez la concentración que se requiere en las funciones misionales del Estado, aprovechando la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como un ente regulador y vigilante de las concesiones aeroportuarias que haga el gobierno.

2.2. ENTORNO Y EXPERIENCIAS

Rodeado por grandes demandas en calidad de servicio, el sector aéreo colombiano se ha visto en la necesidad de mejorar su infraestructura a partir de la vinculación de capital privado tratando de generar un ambiente de libre competencia y optimización de los recursos existente, de ahí que se hayan dado las concesiones aeroportuaria de algunos terminales aéreos del país.

A continuación se exponen las experiencias derivadas de estos procesos que han enriquecido en materia contractual al Estado para los planes actuales y futuros de concesiones.

2.2.1 Antecedentes. Los antecedentes institucionales del actual proceso de concesiones aeroportuarias en Colombia se remonta a la primera mitad de la década de los noventa. Desde luego en línea con todos los desarrollos relacionados con la apertura a la competencia y a la participación privada en la

prestación de servicios públicos, en el marco de la Constitución del 91 y de la Ley 105 de 1993.⁵

Los nuevos desarrollos de la economía Colombiana, enmarcada ahora dentro de los principios de la apertura comercial y la internacionalización, exigían la reestructuración del sector aeroportuario para adecuarlo a la nueva realidad, hacerlo más eficiente, articularlo a los cambios que se iniciaban en la regulación, la supervisión, el control y la operación en los otros modos de transporte, y fortalecer la capacidad institucional de la Aeronáutica Civil concentrando sus funciones en la regulación sectorial, en la seguridad del sistema aeronáutico y aeroportuario, y en la administración del sistema de control del espacio aéreo.

En esa dirección, el Gobierno Nacional adoptó las recomendaciones contenidas en el documento CONPES 2727 de 1994 en el cual se presentan los lineamientos básicos del plan de reordenamiento del sector. Con base en estos lineamientos, se dio comienzo al proceso de descentralización aeroportuaria para dar mayor participación a las entidades territorial en la administración de los terminales, y de adecuación de la infraestructura aeroportuaria a los cambios en la demanda y a la liberación de las restricciones de rutas y frecuencias de vuelos.

De igual manera, se puso en marcha la modernización de los sistemas de aeronavegación mediante la adquisición e instalación de nuevos equipos, con lo cual se logró el mejoramiento de la cobertura del espacio aéreo nacional y los estándares de seguridad. No sobra agregar que en concordancia con el proceso de modernización de los sistemas de aeronavegación emprendido, la Aeronáutica Civil también incorporó entre sus objetivos de modernización la puesta en marcha de sistemas de navegación basados en comunicaciones satelitales, lo que está previsto se convierta en una norma internacional en los próximos años.

⁵ DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Evaluación Final al Programa de Privatizaciones y Concesiones en Infraestructura (1997-2003). P 363.

2.2.2 Las primeras concesiones. Establecido el marco de referencia legal necesario para los nuevos desarrollo del sector, en 1995 se iniciaron las concesiones de infraestructura aeroportuaria con la adjudicación de la concesión para la construcción y mantenimiento durante veinte años de la segunda pista del Aeropuerto El Dorado de Bogotá, cuyos estudios de preinversión fueron apoyados por el proyecto de asistencia técnica para la reforma del sector público financiado igualmente por el BIRF y el BID. En 1996, se adjudicó la concesión de la administración y explotación económica del Aeropuerto Internacional Rafael Núñez de Cartagena; en 1997, se hizo la adjudicación del de la concesión del Aeropuerto Ernesto Cortissoz de Barranquilla; y en 2000, se otorgó en concesión el Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón de Palmira.

Como todos los procesos de participación privada iniciados en la mayor parte de los países, las concesiones en infraestructura aeroportuaria no han estado exentas de los problemas propios del aprendizaje institucional.

Sobre la concesión del aeropuerto de Cartagena la información disponible muestra que antes de cumplir el primer año de actividades, la concesión ya mostraba dificultades financieras y para responder por los compromisos adquiridos, la deuda debió ser renegociada, se realizó el cambio de socio operador y, en 2002, continuaba con dificultades financieras. En el caso del aeropuerto de Barranquilla, no se contó con un plan maestro de referencia que permitiera identificar el alcance de las obras que era necesario realizar para adecuar sus requerimientos a los cambios en la demanda, la ausencia de competencia en la licitación no permitió el mejoramiento de la oferta de contraprestación por encima del mínimo exigido, y el 30% de la contraprestación está destinado al financiamiento de las obras que el concesionario debe realizar de acuerdo con el plan maestro acordado.

La síntesis de los principales problemas de las estructuraciones de las concesiones otorgadas hasta al momento, incluyen:

- Falta de claridad en las inversiones requeridas en los aeropuertos.
- Limitada participación en los procesos licitatorios.
- Incertidumbre sobre la magnitud del negocio para el concesionario.
- Poca vinculación del capital privado al desarrollo de la infraestructura de la concesión.

Para superar estas limitaciones de las primeras concesiones otorgadas, las entidades especializadas del sector sugirieron un conjunto de criterios a tener en cuenta en los procesos de estructuración y adjudicación de los futuros proyectos, entre los cuales están:

- La formulación de planes maestros para el desarrollo de las concesiones, en forma tal que se determine con antelación las obras de infraestructura y las inversiones que debe acometer el concesionario.
- La necesidad de modificar la naturaleza jurídica y la composición accionaria de los oferentes para lograr mayor participación y competencia en los procesos de licitación
- Tener en cuenta la dinámica del sector aeroportuario mediante la introducción de modificaciones al tema de los plazos y los ingresos en los contratos, de tal manera que de acuerdo con la evolución que registre la concesión se pueda revisar el plazo y el nivel de rentabilidad de la misma.

2.2.3 Análisis a las concesiones. La revisión de los problemas identificados en las primeras concesiones aeroportuarias adjudicadas, permitió la estructuración y apertura de la licitación de la concesión del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, para la cual se estableció un conjunto de requisitos que incluía lograr un esquema de riesgos y responsabilidades administrativas, operativas y de inversión; obtener

un nivel de servicio y seguridad aeroportuaria de acuerdo con las normas internacionales; maximizar el flujo de ingresos fiscales; mejorar la eficiencia en la administración y operación del aeropuerto; y cumplir con los principios de descentralización aeroportuaria.

Dentro del mismo contexto contractual, se hizo la adjudicación del contrato de asesoría para la estructuración técnica, legal y financiera de la concesión del Aeropuerto El Dorado, la cual se adjudicará a mediados de este año. El plan maestro de referencia, punto obligado para la estructuración de la concesión, prevé inversiones en el Aeropuerto por valor de US\$950 millones durante 20 años hasta el año 2026. Esta inversión estará sujeta a la demanda de servicios que vaya presentando el Aeropuerto, lo cual, desde luego, será objeto de análisis durante el proceso de estructuración.

2.2.4 Procesos actuales de concesión. Hoy en día se encuentran abiertos los procesos licitatorios de los aeropuertos El Dorado de Bogotá y en conjunto los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla y El Embrujo de San Andrés y providencia respectivamente. A continuación se describen de manera breve el estado de dichas concesiones.

- **Bogotá: Aeropuerto Internacional El Dorado.** El aeropuerto El Dorado, el principal terminal aéreo del país, se entregará a un operador privado. El proyecto se diseñó en tres etapas. En la primera se realizó la contratación de la firma que asesora al Gobierno en la estructuración técnica, legal y financiera de la vinculación del capital privado para el mejoramiento del Aeropuerto.

Esta concesión busca contribuir a la gran reestructuración y modernización física, que se materializará con la ejecución de la mayor parte del plan maestro, donde se incluyen prioritariamente obras físicas inaplazables, como los nuevos

terminales de pasajeros y carga internacional y la readecuación de la compleja infraestructura aeroportuaria existente.

Actualmente, al año, se movilizan 8 millones de pasajeros por el aeropuerto bogotano. Su modernización vale 500 millones de dólares, con los que no cuenta el Gobierno colombiano.

El objetivo es promover para Colombia y la capital, un aeropuerto competitivo de acuerdo con los estándares internacionales de servicios, calidad, eficiencia y economía para exportadores y viajeros. El concesionario deberá ejecutar el Plan Maestro 2000-2025 para el Aeropuerto El Dorado que fue diseñado por Aeropuertos de París, en el que se define el plan de ampliación y modernización para los próximos años.

En las actuales condiciones del Aeropuerto El Dorado, se registran problemas de saturación, malos servicios a los usuarios e imposibilidad de atender un potencial crecimiento del tráfico aéreo de los próximos años.

La primera fase contempla un nuevo terminal al norte de El Dorado, una nueva zona de carga al costado oriental de la pista dos y el nuevo “hall” para mejorar la atención a los viajeros. La segunda etapa, que arrancaría en el 2015, incluye una nueva pista de rodaje, la segunda etapa de la zona de carga y una zona para el mantenimiento de aviones. En la tercera etapa, que llegará hasta el 2025 aproximadamente, se ejecutarán la extensión del terminal internacional hasta el actual puente aéreo, la ampliación en 600 metros de la pista uno, la ampliación del terminal de carga, la construcción de una pista corta para aviones ejecutivos, la nueva torre de control y los parqueaderos.

- **Aeropuertos de San Andrés y Providencia.** El proceso de concesión para la modernización y operación conjunta de los dos terminales aéreos, tendrá

participación de capital privado y el concesionario acometerá inversiones estimadas en unos 45 mil millones de pesos. Los dos terminales aéreos serán manejados por un solo concesionario en una gestión integral para garantizar que las decisiones de operación e inversiones en infraestructura y modernización estén articuladas al objetivo de la operación.

El Plan de Inversión y Modernización previsto por la AEROCIVIL, incluye la ejecución de siete subproyectos para el aeropuerto de San Andrés y tres para el aeropuerto de Providencia.

La concesión de los dos aeropuertos tendrá una duración de veinte (20) años, prorrogables hasta un periodo máximo de cinco (5) años, lapso durante el cual la totalidad de los ingresos aeroportuarios, entre los cuales se incluyen las tasas aeroportuarias, los derechos de aeródromo, los puentes de abordaje y parqueos, serán cedidos al concesionario.⁶

Los ingresos por servicios aeronáuticos, como protección al vuelo, servicios de aeronavegación y tráfico aéreo, los continuará percibiendo en su totalidad la Aeronáutica Civil, para garantizar la prestación de los servicios aeronáuticos.

Los costos y gastos que se generen de la operación y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria de los dos aeropuertos serán asumidos en su totalidad por el concesionario. De otra parte, los costos y gastos que se generan por la operación y mantenimiento de la infraestructura aeronáutica de los dos aeropuertos, serán asumidos totalmente por la Aeronáutica Civil.

La Unión Temporal “San Andrés”, responsable de la estructuración técnica, legal y financiera del esquema de vinculación de capital privado, ha determinado, en el

⁶ Tomado de la dirección de Internet <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/abril/07/07072006.htm> el día 10 de abril de 2006.

respectivo estudio de estructuración, que como resultado del modelo financiero, el valor de la contraprestación cedida por el concesionario a la AEROCIVIL, junto con los ingresos por servicios aeronáuticos y el ahorro en gastos administrativos, son casi equivalentes en el tiempo al flujo de efectivo que actualmente percibe la entidad.

2.2.5 Situación del Aeropuerto Palonegro. El aeropuerto Palonegro cuenta con un tráfico promedio de pasajeros en el último quinquenio de más de 256.000 pasajeros anuales e ingresos sobre los \$3.800.000.000 en 2004 y 2005. Este último año se han ejecutado inversiones en adecuación y mantenimiento de infraestructura a nivel local por \$332.408.457, sin tener en cuenta las mejoras con presupuesto del nivel central como la estación radar del cerro El Picacho ni la adquisición y actualización de la red nacional de radioayudas con la que se contrató el ILS (sistema de aterrizaje por instrumentos) para este aeródromo.

Este terminal aéreo, el de mayor tráfico del oriente colombiano, atiende la demanda de esta modalidad de transporte para la ciudad de Bucaramanga, su área metropolitana y los municipios cercanos a esta. Para el departamento se comparte dicha labor con el aeropuerto Yariguíes de la ciudad de Barrancabermeja para vuelos comerciales y pistas para vuelos privados como la del municipio de Málaga para la provincia de García Rovira. Teniendo un muy buen cubrimiento de este servicio para el departamento de Santander.

De acuerdo a la oficina de quejas y reclamos de este aeropuerto las principales quejas de los usuarios sobre el terminal se encuentran muy resaltadas la falta de un buen restaurante, de una sala cómoda para lectura y espacios para ver televisión, los tomas de corriente son escasos y están en muy mal estado. También esperan encontrar acceso a Internet para los tiempos de espera entre los vuelos, los espacios del aeropuerto son poco ventilados, el estado de los baños no es el mejor, no hay una rampa del segundo al primer piso para el acceso a

discapacitados y además piensan que después de estar en sala de abordaje no se deben hacer más requisas. Para esto se requieren modificaciones en la terminal y mejor distribución de sus áreas con una sala de abordaje con buena ventilación y pasillos de acceso directo al avión.

Por su parte las aerolíneas presentaban quejas por humedades y goteras de la placa del terminal que ocasionaban daños en sus oficinas. Esto fue corregido a través de un contrato de impermeabilización.

Con relación a los contratos de arrendamiento, hay pleitos de dos locales por atraso en los pagos y no se han tomado las medidas necesarias para los cobros y recuperación de estas áreas.

Respecto a las inversiones de mejoramiento de este aeródromo se invertirán \$3.300 millones en la pista para mejorar la operación nocturna y el aterrizaje de aeronaves cuando hay mal tiempo, con la adquisición y puesta en servicio de un sistema de aproximación de precisión por instrumentos en el aeropuerto. Con una suma de 770 millones de pesos, este año empieza el mantenimiento y remodelación del aeropuerto Palonegro, los recursos se orientarán a mejorar las salas de espera. Este año debe iniciarse las obras que se entregarán a finales de este o inicios del próximo año. El puerto aéreo demanda una inversión total de \$4.250 millones de pesos. La remodelación del aeropuerto Palonegro contempla la ampliación de módulos de atención de pasajeros eliminando una de las cafeterías, la unificación de tres salas de espera, el montaje de una sala de abordaje en la terraza, la instalación de claraboyas para mejorar la iluminación diurna, mejoras en las fachadas y el acondicionamiento de una sala de reserva para un futuro muelle internacional.

2.3 POLÍTICA Y TENDENCIAS

2.3.1 Planes del Gobierno Nacional. El Ministerio de Transporte en representación del Gobierno Nacional dará continuidad a las inversiones con el fin de alcanzar el control de la totalidad del espacio aéreo nacional. Los principales proyectos del Plan Estratégico 2003 – 2006 del Ministerio de transporte y el Plan Nacional de Desarrollo que intervienen con la privatización de los aeropuertos del país se describen a continuación:

- Se continuará con el plan de transición CNS/ATM (comunicación, navegación, vigilancia/gestión del tráfico aéreo basado en sistemas satelitales), el cual definirá las inversiones en infraestructura aeronáutica durante los próximos diez años.⁷
- Continuar con los procesos de participación de capitales privados, públicos o mixtos para garantizar la estabilidad de los ingresos netos obtenidos actualmente. Para los aeropuertos de Cartagena, Barranquilla, Alfonso Bonilla Aragón de la ciudad de Palmira y primera y segunda pista del Dorado, actualmente concesionados, se requiere ajustar, mejorar y fortalecer el desarrollo de su infraestructura implementando mecanismos de supervisión, monitoreo y seguimiento permanentes mediante herramientas tales como sistemas de información que permitan controlar, evaluar los resultados y retroalimentar el proceso a fin de que los respectivos compromisos contractuales se cumplan.
- Estructurar el proceso de descentralización aeroportuaria y aplicar a un aeropuerto piloto y hacer extensivos sus resultados a la restante infraestructura aeroportuaria regional. Evaluar diversos proyectos de proyección internacional bien sea de carga o pasajeros a fin de definir su viabilidad técnica y financiera. En cuanto a la integración o conexión de los aeropuertos localizados en regiones deprimidas y apartadas del país con altos índices de violencia, se convocarán las

⁷ MINISTERIO DE TRANSPORTE. Plan Estratégico de Transporte 2003- 2006. Modo aéreo. p 48.

comunidades y se diseñará por parte del gobierno central un plan de aeropuertos comunitarios que permita efectuar las inversiones requeridas y hasta donde sea posible obtener el compromiso de la comunidad para su sostenibilidad futura.

2.3.2 Objetivos de la participación privada para el Aeropuerto Palonegro. Se pretende que mediante la participación de capital privado en el aeropuerto de Bucaramanga se alcancen los siguientes objetivos como mínimo:

- Maximizar los ingresos del gobierno.
- Maximizar la eficiencia operativa del terminal aéreo logrando un mejor desempeño al actual junto con la promoción de transferencia de tecnología.
- Mejorar la calidad de los servicios y bajar costos a los usuarios (aerolíneas, pasajeros y empresas).
- Cubrir el rezago en la modernización del aeropuerto (acelerar las inversiones).
- Garantizar la seguridad de los pasajeros y aeronaves y los niveles de control requeridos.

2.3.3 Estrategias de la participación privada para el Aeropuerto Palonegro. Estas son las estrategias y los fines de acuerdo a las experiencias anteriores en las concesiones aeroportuarias para ejecutar de manera exitosa la participación privada en la concesión de este terminal:

- La participación privada en el aeropuerto debe preservar el balance financiero de la red, incluyendo los requerimientos de la AEROCIVIL.
- Las alternativas estructuradas deben ser atractivas para los inversionistas.

- Se debe garantizar el cubrimiento del rezago en la modernización del aeropuerto en un menor tiempo que el que le tomaría al gobierno.
- El operador privado seleccionado debe manejar estándares de clase mundial buscando incrementar los niveles de servicio y manteniendo y/o disminuyendo los costos a usuarios.
- Apoyar la participación regional en dichos procesos.
- Separar la propiedad, operación y control aéreo (AEROCIVIL).
- El contrato debe garantizar la ejecución de inversiones y permitir el monitoreo a través de indicadores de desempeño.
- Identificar inversiones graduales y desarrollar mecanismos para decisión de inversiones en el largo plazo.

2.4 ALCANCE DE LA CONCESIÓN

Actualmente se encuentra bajo el manejo de la Aeronáutica Civil los servicios aeronáuticos netamente operacionales, además la prestación de energía eléctrica, tratamiento de agua potable, residual, manejo de basuras y la administración de las áreas comunes del terminal de pasajeros. Los servicios operacionales son:

- Control de tránsito aéreo.
- Servicios meteorológicos.
- Seguridad.
- Telecomunicaciones.

- Servicios de emergencia y primeros auxilios.
- Mantenimiento de pista de aterrizaje, pistas de carreteo y plataforma.

Hay empresas privadas que son las encargadas de los servicios aeronáuticos no operacionales que son la asistencia principal para las aerolíneas aéreas, siendo estos:

- Limpieza y mantenimiento de aeronaves.
- Provisión de combustible.
- Carga y descarga de equipaje y cargamento.
- Registro y proceso de pasajeros, equipaje y cargamento.

2.4.1 Servicios Aeroportuarios Administrados por el Concesionario. Los servicios aeroportuarios son aquellos que por su propia naturaleza resultan ser necesarios y/o complementarios a la prestación del servicio público de transporte aéreo de pasajeros, carga y correo y se encuentran divididos en los asociados y no asociados a los ingresos regulados. Los no aeroportuarios comprenden la actividad de oferta y venta de aquellos servicios y bienes que, aunque se ofrecen, prestan y/o venden en el área concesionada, no son necesarios o complementarios con el servicio público de transporte aéreo de pasajeros, carga o correo.

Los servicios aeroportuarios y áreas para entregar en concesión serían algunas tareas operacionales y no operacionales listadas a continuación:

- **Seguridad:** Abarca la combinación de recursos humanos, procedimientos, medidas y dispositivos tecnológicos que deberá implementar el concesionario dentro del aeropuerto, para prevenir actos de interferencia ilícita que atenten contra la seguridad de las personas, aeronaves y las instalaciones aeroportuarias.

- **Servicios de emergencia y primeros auxilios:** Se requiere un médico, un conductor de ambulancia y un grupo de salvamento y extinción de incendios capacitados en emergencias mientras el aeropuerto se encuentre en operación.
- **Mantenimiento de pista de aterrizaje, pistas de carreteo y plataforma:** Incluye pintura, iluminación y señalización de estas áreas, obras civiles de mantenimiento al asfalto y las placas de concreto, mantenimiento a las ayudas visuales a la navegación (luces indicadoras de aproximación, borde de pista, de prevención e información entre otras), además las rocerías de las zonas de seguridad adyacentes a dichas áreas.
- **Administración del terminal de pasajeros:** Contiene el manejo y arriendo de locales comerciales, hangares y áreas de servicios aeronáuticos no operacionales. También incluye las plantas de tratamiento de agua potable y agua residual, el manejo de residuos sólidos o basuras, los baños públicos y la subestación de energía. Además el aseo de las áreas comunes de todo el aeropuerto incluyendo los servicios sanitarios.

El terminal de pasajeros actualmente no cuenta con servicios comerciales como acceso a Internet, fax ni papelería, solo se encuentra un centro de llamadas de larga distancia, no hay restaurantes decorosos o zonas de lectura y televisión, simplemente se encuentran cafeterías, no existen áreas o tiendas libres de impuestos ni un salón de conferencias.

De acuerdo a los planteamientos anteriores la AEROCIVIL solo prestaría los servicios de control de tránsito aéreo, los servicios de meteorología a través del IDEAM y telecomunicaciones que incluyen los servicios de radioayudas a la navegación aérea, comunicaciones aire-tierra tierra-aire y comunicaciones de voz y datos.

En la actualidad la AEROCIVIL tiene ya en manos de terceros los servicios de atención médica (sanidad aeroportuaria), seguridad y cuidado de los baños del terminal a través de contratos de outsourcing.

2.4.2 Servicios Aeroportuarios Asociados a Ingresos Regulados. Los ingresos regulados corresponden a los conceptos previstos en la estructura tarifaria pactada y establecida por la Aeronáutica Civil en el contrato de concesión. Por lo tanto, el concesionario no tendrá autorización de recaudar ningún ingreso que sea sujeto de regulación por parte de la AEROCIVIL distinto de los contemplados en dicha estructura tarifaria, a menos que se solicite un cambio en estas tarifas preestablecidas, exista una autorización por escrito y se haya expedido la resolución correspondiente por parte de la AEROCIVIL para corregir el contrato de concesión.

La prestación de los servicios aeroportuarios asociados a los ingresos regulados corresponde a los remunerados mediante la estructura tarifaria contenida en el contrato de concesión que se suscriba entre las partes y por lo tanto, el concesionario deberá prestar los servicios aeroportuarios asociados a los ingresos regulados desde el momento de entrega y hasta la finalización de la concesión, no podrá cobrar a los usuarios de estos servicios cargos adicionales distintos de los previstos en la estructura tarifaria por su prestación, ni podrá alterar las tarifas contenidas en la estructura tarifaria.

Particularmente, el concesionario no podrá efectuar cobro alguno a los usuarios del aeropuerto por los servicios sanitarios (baños), primeros auxilios, servicio de extinción de incendio, carros portaequipaje y ascensores.

2.4.3 Servicios Aeroportuarios no asociados a ingresos regulados. Los ingresos no regulados son los recibidos por la prestación de todos los servicios diferentes a los prestados como asociados a ingresos regulados nombrados

anteriormente y podrían estar o no incluidos en la estructura tarifaria que se establezca en el contrato de concesión.

Los servicios aeroportuarios no asociados a los ingresos regulados y que no estén bajo la estructura tarifaria del contrato, podrán fijarse de acuerdo con las normas de libre mercado por el concesionario.

2.5 VENTAJAS DE LA CONCESIÓN DEL AEROPUERTO PALONEGRO

El sector transporte representa un 5,5% del PIB y tiene un gran valor estratégico ya que vincula actividades productivas, comerciales y sociales. Por este motivo el mejoramiento de la infraestructura como el Aeropuerto Palonegro a través de aportes de capital privado busca una posible disminución de los costos del transporte en el precio final de las mercancías y los pasajeros, en integración de las zonas aisladas con los centros de consumo y distribución, como lo es Bucaramanga, para optimizar los niveles de productividad y mejorar el nivel de vida en la región, debido a que la concesión aumenta la eficiencia en la administración, operación y desarrollo de la infraestructura del aeropuerto.

Se eliminará la rigidez en los presupuestos para las obras necesarias inmediatas o de largo plazo que necesita el terminal. Actualmente obras muy simples o compra de suministros se ven envueltos en trámites tediosos administrativos para cumplir o no sobrepasar las respectivas partidas presupuestales asignadas cada año. Todo esto se traduce en ahorro de costos porque no están sujetas a los vicios y los atrasos de las disponibilidades del presupuesto público.

Podrán invertirse las primas de concesión y demás ingresos que provengan del concesionario a la AEROCIVIL en el mejoramiento de equipos de telecomunicaciones y ayudas a la navegación aérea, además en la capacitación del personal técnico que maneja los servicios de control de tránsito aéreo,

información aeronáutica, meteorología y comunicaciones. Lo anterior para concentrar los esfuerzos de la AEROCIVIL en sus funciones misionales.

El desarrollo del talento humano propenderá en un mejor desempeño de la institución en general llevando al servicio prestado por esta unidad a cumplir con los estándares internacionales.

El clima de globalización y las puertas de un tratado de libre comercio con Estados Unidos deben estar soportados por la infraestructura necesaria para competir con el resto del mundo.

Por último pero igual de importante la satisfacción de los usuarios respecto a las necesidades y servicios mínimos que esperan encontrar en un aeropuerto ya que con un operador privado se pueden buscar estrategias para implementar los servicios demandados por los visitantes del aeropuerto.

2.6 DESVENTAJAS DE LA CONCESIÓN DEL AEROPUERTO PALONEGRO

La principal preocupación que puede llegar a existir es que no se hagan las cosas bien desde el principio, esto quiere decir que no haya un Plan Maestro previo a la concesión donde se estipulen las inversiones necesarias para garantizar el verdadero mejoramiento de la infraestructura del aeropuerto y de los servicios que se prestan allí.

Además, dentro de este contexto se pueden ejecutar obras de mejoramiento que no cubran la demanda y afecten la calidad de los servicios mínimos del terminal.

Por otra parte, al subcontratar el concesionario debe mantenerse dentro los toques de inversión que han presupuestado a través de los flujos de caja, con la posibilidad de incurrir en contratos mediocres o de baja calidad que al volver a

manos del Estado sean inservibles y como resultado la concesión se convierta en un periodo muerto y sin mejoramiento significativo.

Es muy importante tener en cuenta y proyectar un tiempo de concesión de acuerdo a las necesidades de inversión que se requieran y que sean de mutuo beneficio. Un periodo corto de concesión se traduce solamente en explotación sin inversión.

Al firmar el respectivo contrato de contraprestación se deben tener en cuenta las variables del sector y del entorno macroeconómico. En caso de una crisis coyuntural que afecte la demanda o el sistema de costos y presupuestos del concesionario, puede suceder que se lleve a cabo un deterioro de los bienes públicos y en el peor de los casos se lleguen a pagar indemnizaciones por parte del gobierno hacia el concesionario llevando en última instancia a largos procesos legales por mutuas demandas.

Una mala concesión depende de deficiencias técnicas o pliegos de licitación mal estructurados por la entidad pública que vaya a concesionar el bien. En este caso la responsabilidad recae sobre la Aeronáutica Civil en forma directa e indirectamente en la firma o banca de inversión que evalúe y plantee el proyecto a través de un Plan Maestro.

CONCLUSIONES

Actualmente el sector transporte ha demostrado un crecimiento importante sobre la economía del país, demandando a su vez obras de infraestructura necesarias para ir de la mano con el desarrollo económico y social de la nación. Por tal motivo, no se puede impulsar este sector de manera separada, ya que todos los medios de transporte tienen una interdependencia para el desplazamiento de pasajeros y carga que obligan a que el mejoramiento de la infraestructura sea general tanto en carreteras como en puertos aéreos, fluviales, marítimos y vías férreas.

Es importante que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en conjunto con entidades como el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, den continuidad a los procesos de concesión de los aeropuertos provinciales como próxima etapa al cumplimiento de las políticas de cielos abiertos del Gobierno Nacional basada en la promoción de la libre competencia de las aerolíneas.

Corregir las fallas detectadas, en caso que existan, desde los pliegos para que no queden ambigüedades en los textos del contrato que conlleven a la fractura del proceso de concesión con graves lesiones al servicio y las finanzas públicas.

Al concesionar el Aeropuerto Palonegro se buscará fortalecer las funciones específicas de esta Unidad Administrativa en pro de tener un mejor desarrollo en áreas esenciales como la optimización de los recursos tecnológicos que apoyan los servicios de tránsito aéreo.

La AEROCIVIL podrá centrar más energías en la capacitación del talento humano y la gestión por competencias, orientando los recursos recibidos al Centro de

Estudios Aeronáuticos para garantizar la disponibilidad y la calidad del personal que laborar en las áreas misionales.

El proceso de concesión del Aeropuerto Palonegro debe buscar la optimización de los ingresos operacionales y no operacionales del aeropuerto en función de los beneficios económicos para los usuarios, teniendo en cuenta las incidencias que tendría sobre el presupuesto y la sostenibilidad financiera de la Aeronáutica Civil.

RECOMENDACIONES

Tener en cuenta las deficiencias y dificultades presentadas en los procesos de concesión anteriores como la falta de claridad en las inversiones por la ausencia de un Plan Maestro, el número limitado de posibles interesados para competir en el proceso licitatorio, las contraprestaciones fijas durante toda la vigencia de la concesión, la limitada vinculación de capital privado en infraestructura y las debilidades de los textos de los documentos contractuales.

Buscar incentivos para que los agentes privados a través de sus capitales participen en la mejora y ampliación del Aeropuerto Palonegro, ya que a pesar de ser un monopolio natural el negocio de los aeropuertos está ligado a factores externos que pueden perjudicar y hacer variar las tasas de crecimiento de tráfico aéreo bajo las cuales se calculan los futuros flujos de caja, entre estos factores se encuentran el comportamiento de la economía local y nacional, variaciones macroeconómicas perjudiciales y el orden público.

Determinar los niveles de inversión de acuerdo a las proyecciones de mediano y largo plazo, conociendo el tiempo y los parámetros de ejecución, a través de una estructuración técnica, financiera, económica y legal, así como la promoción y asistencia en el proceso de licitación del proyecto con expertos en auditoría y banca de inversión.

Definir el rol del Estado como ente regulador para garantizar a los usuarios sus derechos y la seguridad operacional y aeroportuaria de acuerdo a los marcos legales internacionales.

BIBLIOGRAFIA

-----, Balance Aeropuerto Palonegro Año Fiscal 2005. Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Bogotá, 2006. Documento no publicado.

-----, Contrato de Concesión para la Administración, Operación, Explotación Comercial, Mantenimiento y Modernización y Expansión del Aeropuerto Internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C. Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Bogotá, 2006. Documento no oficial.

-----, Estado de Resultados Aeropuerto Palonegro Año Fiscal 2005. Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Bogotá, 2006. Documento no publicado.

-----, Evaluación Final al Proceso de Privatizaciones y Concesiones en Infraestructura 1996 – 2004. Departamento nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, 2005. 906 p.

-----, Informe de Gestión del Sector Transporte, Agosto de 2002 a Junio de 2005. Ministerio de Transporte, Oficina Asesora de Planeación. Bogotá, 2005. 17 p.

-----, Plan Estratégico de Transporte, 2003-2006. Ministerio de Transporte. Bogotá, 2003. 86 p.

-----, Vinculación del Sector Privado al Desarrollo de la Infraestructura Aeroportuaria, Noviembre 25 de 2003. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2003. 26 p.

ANDERSEN, Arthur. La Privatización como Alternativa. México D.F.: Editorial Limusa, 1997. 174 p.

ARANGO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Bogotá: McGraw-Hill, 2005. 574 p.

ROSA, Alejandro. Concesiones Aeroportuarias: Lecciones de la Experiencia Colombiana. Bogotá: Universidad de los Andes, 2004. 71 p.

ANEXOS

Anexo A. Tablas de información complementaria

Tabla 1. Transporte Aéreo Nacional e Internacional

TRANSPORTE AÉREO NACIONAL E INTERNACIONAL				
Pasajeros (miles) y carga (miles de toneladas)				
Año	Nacional		Internacional	
	Pasajeros	Carga	Pasajeros	Carga
2001	7.560	103,8	3.051	372
2002	7.732	121,6	2.884	385
2003	7.438	131,5	2.944	446
2004	6.981	116,4	2.982	455

Fuente: DNP, Indicadores Macroeconómicos, Transporte aéreo regular

Tabla 2. Clasificación de Aeropuertos

CATEGORIA	VOLUMEN DE PASAJEROS/AÑO	CARACTERISTICAS GENERALES	EJEMPLOS
A	>300.000	<ul style="list-style-type: none"> • Alto potencial de rentabilidad • Alta transferencia a la red • Pasajeros Internacionales 	Bogotá, Barranquilla, Cali, Rionegro, Cartagena, San Andrés.
B	>50.000<300.000	<ul style="list-style-type: none"> • Baja Rentabilidad • Baja transferencia a la red • Pasajeros nacionales • Operaciones regionales 	Bucaramanga, Santa Marta, Montería, Cúcuta, Pasto, Neiva, Villavicencio, Armenia....
C	<50.000	<ul style="list-style-type: none"> • Baja o nula rentabilidad • Baja o nula transferencia a la red • Pasajeros nacionales • Operaciones regionales 	Valledupar, Arauca, Florencia, Puerto Asís, Popayán, Riohacha, Tumaco, Leticia, Providencia...

Fuente: Ing. Miguel Angel Acosta Osorio. AEROCIVIL

Tabla 3. Aeropuertos Concesionados Actualmente

	Rafael Nuñez Cartagena	Ernesto Cortissoz Barranquilla	Alfonso Bonilla Aragón Cali
Concesionario	Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A.	Aeropuertos del Caribe S.A.	Aerocali S.A.
Socio operador	AENA S.A. – ANSA de España	AENA – ANSA de España	AENA S.A. – ANSA de España
Contraprestación	Total de US \$24.1 millones de 1996 pagaderos en cuotas trimestrales.	Total de US \$9.4 millones de 1996 pagaderos en cuotas trimestrales.	Monto fijo anual de US \$2.9 millones. Monto variables anual: 41.01% sobre los ingresos brutos.
Fecha de entrega	Septiembre 26 de 1996	Febrero 28 de 1997	Septiembre 2 de 2002
Plazo de concesión	15 años	15 años	20 años

Fuente: DNP. Dirección de infraestructura y energía

Tabla 4. Tráfico de pasajeros y carga Aeropuerto Palonegro

AÑO	PASAJEROS	OPERACIONES
2001	272.503	34.697
2002	270.725	29.798
2003	225.514	25.419
2004	252.958	24.586
2005	261.586	26.008

Fuente: Oficina de estadística Aeronáutica Civil – Aeropuerto Palonegro

Tabla 5. Datos financieros Aeropuerto Palonegro

	2005	2004	VAR
INGRESOS	\$ 3.858.319.597	\$ 3.833.636.741	0,64%
Fiscales	\$ 7.112.634	\$ 3.258.337	118,29%
Ventas de Servicios	\$ 4.133.085.301	\$ 3.825.273.317	8,05%
Extraordinarios	\$ 567.178	\$ 5.116.487	-88,91%
Ajuste al ejercicio anterior	-\$ 282.445.516	-\$ 11.400	
GASTOS	\$ 1.921.449.047	\$ 1.198.955.383	60,26%
Administración	\$ 789.426.312	\$ 475.276.411	66,10%
Prov., Agot. Y Deprec.	\$ 1.029.600.860	\$ 630.654.034	63,26%
Otros Gastos	\$ 102.421.875	\$ 93.024.938	10,10%
COSTO DE VENTAS Y SERVICIOS	\$ 5.304.182.302	\$ 4.650.953.828	14,05%
Servicios Aeronáutico	\$ 3.074.430.915	\$ 2.912.275.783	5,57%
Servicios Aeroportuarios	\$ 2.229.751.387	\$ 1.738.678.045	28,24%

Fuente: Pagaduría Aeronáutica Civil – Aeropuerto Palonegro