



FORO PLAN ESTRATÉGICO AERONÁUTICO 2018 - 2030

Asunto: Competencias institucionales

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LA AERONÁUTICA CIVIL EN COLOMBIA

*Presentado por: Manuel Leal Angarita, Socio fundador Firma Leal Angarita;
Claudia Esguerra B, Jefe Oficina de Comercialización e Inversión (E); Oscar
Imitola Madero, Jefe Oficina de Transporte Aéreo*

Resumen

Las funciones aeronáuticas básicas se pueden clasificar en cinco categorías o macro funciones: Política y regulación económica, autoridad y control, regulación técnica, prestador de servicios, e investigación de accidentes. Estas funciones en gran parte provienen del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) y de las normas internas colombianas.

El sector aeronáutico colombiano tiene una organización que concentra las funciones aeronáuticas básicas en una sola entidad, que es la Unidad administrativa Especial de Aeronáutica Civil- UAEAC. Esta organización ha evolucionado de un esquema segregado que existió en los años cincuenta, recién el país adoptó el Convenio de Chicago, cuando el entonces Departamento de Aviación Civil se ocupaba solamente de las funciones de autoridad y regulación, y se habían creado organismos independientes, para la construcción, administración, organización, operación y mantenimiento de los aeródromos y demás servicios necesarios a la navegación aérea (ECA), y otro dedicado a la capacitación del personal aeronáutico (ENACC). En los años sesenta la organización cambio hacia un modelo concentrado con la creación del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil- DAAC, y aunque a mediados de los noventa se cambió el DAAC por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el único cambio relevante fue el principio de descentralización aeroportuaria, que ha dado paso a los procesos de concesión y privatización aeroportuaria, permitiendo la participación de la gestión privada en la administración y operación de los aeropuertos.

Algunos analistas opinan que la concentración de funciones en un solo ente plantea conflictos de interés, otros por el contrario consideran que la institución se debe fortalecer por cuanto representa el núcleo de la política sectorial.



De otro lado, segregar las funciones actualmente concentradas en la UAEAC plantea riesgos, como incrementar los conflictos de competencias al crearse nuevos entes, o la pérdida de economías de escala, puesto que los nuevos organismos requerirán cada uno, una estructura de cargos directivos, operativos, instalaciones y recursos físicos, etc.

Más allá de discutir si el esquema organizacional debe ser segregado o concentrado, la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional) considera que lo más importante es que los Estados se aseguren que todas las responsabilidades se cumplan y se definan claramente las responsabilidades, y a cada Estado le corresponde la definición y estructuración de su organización en función de sus propias circunstancias.

Algunos esquemas de organización de aviación civil en la Región muestran una diversidad de opciones, desde modelos concentrados como el caso colombiano, ejemplo Paraguay, modelos mixtos que separan el rol de política aérea del de la infraestructura y la vigilancia de la seguridad, como el chileno, o una segregación mayor de funciones distribuyéndolas en distintos entes, como el de México.

De otro lado, se ha observado que otras entidades del estado colombiano, vienen desempeñando funciones que tiene relación directa con las actividades aeronáuticas a cargo de la UAEAC. Es el caso de la Superintendencia de Puertos y Transporte-SPT, la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI. El análisis detallado de cada caso muestra que, con excepción de la SPT, donde se perciben algunas duplicidades, el marco normativo permite distinguir con claridad los roles de cada autoridad. Claro está, que en algunos casos han sido necesarios procesos de coordinación interinstitucional para delimitar la aplicación de algunas normas (caso del retracto coordinado con la SIC).

<p>Entorno legal de la Aviación.</p>	<p>Código de Comercio, Libro Quinto, Parte Segunda “De la Aeronáutica”.</p> <p>Ley 105/1993, “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte y se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales.”</p> <p>Ley 336/1996 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”</p> <p>Decreto 101/2000 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones”.</p>
---	---



	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.”, Modificado por el Decreto 823 del 2017.
--	--

1. INTRODUCCIÓN – ANTECEDENTES

Dentro de los fundamentos para la construcción de un plan estratégico del sector aéreo con visión 2030, es de suma importancia examinar el esquema institucional del país en materia de aviación civil para cumplir las funciones y responsabilidades de los Estados en materia de aviación civil, provenientes de los compromisos adquiridos a través del Convenio de Aviación Civil Internacional y de las necesidades propias de cada Nación (aviación en el entorno nacional y regional), los países deben organizar la forma como las atienden, estructurando un esquema institucional que normalmente debe incluir una Entidad especializada y técnica. En esta Nota de Estudio se examinan las responsabilidades del país derivadas del Convenio de Chicago, las exigencias que imponen esas responsabilidades para la estructura institucional de la organización de aviación civil, y los cambios más relevantes que ha tenido.

En Colombia desde la creación del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil se concentraron en una sola entidad, adscrita a la Presidencia de la República, las diferentes funciones aeronáuticas, como la gestión de la infraestructura aeroportuaria, la prestación de servicios de navegación aérea, la función de control y vigilancia, así como el rol de reglamentación. A comienzos de los años noventa, las Leyes del Transporte establecieron cambios significativos en el esquema organizacional del sector aeronáutico, mediante la descentralización aeroportuaria y la reforma del DAAC-FAN en un nuevo organismo, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), adscrito al Ministerio de Transporte, con lo cual el sector aeronáutico dejó de ser un componente independiente y especializado del Estado y pasó a ser un subsector del gran sector que se conformaba como sector transporte. El nuevo modelo institucional permitió los procesos de concesión y privatización aeroportuaria.

El control del tránsito aéreo se ha mantenido con carácter exclusivo en cabeza del Estado, a través de la UAEAC.

Salvo estos cambios en el modelo de gestión del sector aeronáutico colombiano, las funciones básicas se mantienen concentradas en la UAEAC, por lo que la presente Nota de Estudio desarrolla algunas reflexiones sobre las ventajas y desventajas de mantener en una sola organización, centralizada y especializada, las funciones aeronáuticas básicas, como ha sido hasta ahora el modelo organizacional colombiano, frente a otras alternativas de organización institucional, teniendo presente que sea cual fuere el esquema organizacional éste debe



garantizar eficiencia y flexibilidad para adaptarse y atender las necesidades de un sector aeronáutico creciente y dinámico.

Paralelamente, y como parte del desarrollo institucional del Estado colombiano, desde comienzos del siglo 21 se empezó a hacer más notoria la gestión de otros organismos gubernamentales, con relación directa en las actividades de aeronáutica civil. Se pueden citar como casos más representativos, la Superintendencia de Puertos y Transporte que cumple funciones de vigilancia sobre las empresas de transporte, la Superintendencia de Industria y Comercio que vigila las normas de competencia y protección del consumidor, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (y entidades relacionadas al sector como el Fondo nacional de Turismo- Fontur) que entre otras funciones formula políticas para estimular el turismo y la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI (anterior INCO) que se ocupa de la estructuración y seguimiento de los contratos de concesión de infraestructura.

De esta manera, en los últimos años ha venido concurriendo con las funciones de aeronáutica civil, la gestión de diferentes entidades a nivel nacional, dando lugar a la necesidad de una mejor coordinación y entendimiento del alcance de las mismas, para evitar situaciones de duplicidad y falta de claridad en las competencias institucionales, tema que se ilustra de manera general en esta Nota de Estudio.

2. ANÁLISIS

2.1 Funciones aeronáuticas básicas

Los fundamentos de las funciones aeronáuticas básicas se encuentran, en su gran mayoría, en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), y se complementan con las normas internas colombianas que conforman la estructura esencial del marco normativo aeronáutico del país, contenidas en el Código de Comercio, Libro V, Parte Segunda y en las Leyes del Transporte (Ley 105 de 1993 y Ley 336 de 1996), que ratificaron la vigencia del Código de Comercio.¹

En este capítulo se identifican y recopilan dichas funciones aeronáuticas básicas, tanto provenientes del Convenio de Chicago, como las complementarias incluidas en las normas internas del país, haciendo referencia a la organización institucional que ha tenido Colombia para su cumplimiento, y se presenta de forma general su evolución en el tiempo para llegar al esquema vigente.

En primer lugar, el Cuadro A presenta de forma esquemática, las funciones aeronáuticas básicas indicando su fundamento y responsable actual.

¹ Aunque el código de comercio fue expedido desde 1971 (Decreto Ley 470), la vigencia de sus normas para el sector aeronáutico fue ratificada por el artículo 68 de la Ley 336 de 1996.

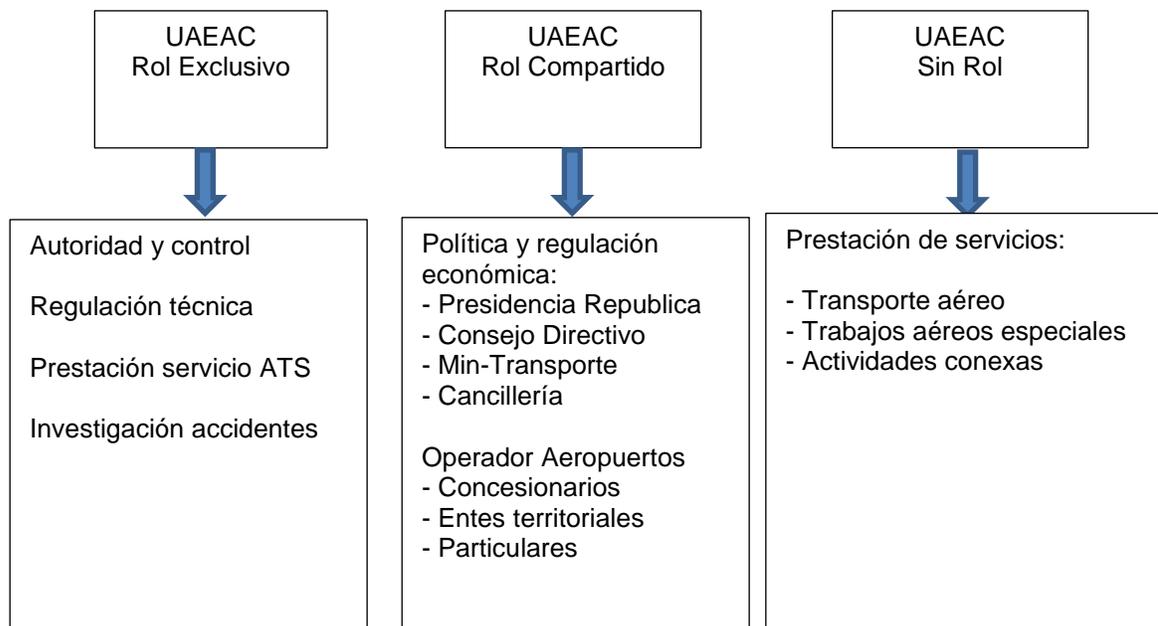


Función	Actividades relevantes	Fundamento legal	Responsable
Política y regulación económica	Fijar condiciones de acceso al mercado doméstico e internacional (modalidades, requisitos, operadores, etc.) Establecer régimen y condiciones para la determinación de las tarifas aéreas Formular presupuesto de Inversión y funcionamiento	Políticas del Gobierno (Plan de Desarrollo) Código de Comercio Ley 105 de 1993 Normas presupuestales	Presidencia Cancillería Consejo Directivo de la UAEAC Ministerio Transporte Ministerio Hacienda DNP UAEAC
Autoridad y control	Otorgar permisos para uso del espacio aéreo y explotación de servicios aéreos	Convenio de Chicago Código de Comercio	UAEAC
	Inspeccionar en su territorio aeronaves de otros Estados / Vigilar operación aérea		
	Expedir certificados: - Aeronavegabilidad - Licencias al personal aeronáutico - Aeródromos - Operadores aéreos Vigilar prestación del servicio de transporte aéreo (Protección usuarios)		
Regulación Técnica	Expedir Reglamentos Aeronáuticos - Reglamento del Aire - Reglas entrada y salida de aeronaves - Normas registro/matricula de aeronaves - Facilitación del transporte aéreo - SARPs uniformes: normas y métodos recomendados (Anexos Convenio Chicago) - Normas de operación y mantenimiento de aeronaves	Convenio de Chicago Código de Comercio	UAEAC
Prestación de servicios	Proveer y operar Aeropuertos para el tráfico aéreo	Convenio de Chicago Código de Comercio Ley 105 de 1993	UAEAC Concesionarios Entes territoriales Particulares
	Proveer Instalaciones y prestar servicios para la navegación aérea (ATS, MET, COM, etc.)	Convenio de Chicago Código de Comercio Ley 105 de 1993	UAEAC
	Prestar Servicios Aéreos Comerciales - Transporte Aéreo - Trabajos Aéreos Especiales - Conexos (escuelas, talleres, etc)	Código de Comercio Decreto 940/62	Explotadores de aeronaves Proveedores de servicios a la aviación
Investigación accidentes	Definir procedimiento y realizar la investigación de accidentes e incidentes, para determinar causas probables	Convenio de Chicago Código de Comercio	UAEAC

Cuadro A. Funciones Aeronáuticas Básicas



Como se puede apreciar en el Cuadro A, las funciones aeronáuticas básicas se pueden agrupar en cinco categorías diferenciadas, señalando para cada una las actividades más relevantes, su fundamento legal y los entes responsables. Para completar el análisis, en la siguiente figura se presenta de forma resumida, una clasificación de estas mismas funciones distinguiendo en cuales la UAEAC tiene un rol exclusivo, en cuál el rol es compartido y en cuales no tiene rol.



Su rol es exclusivo en las funciones de autoridad y control, regulación técnica, prestación de servicios de navegación aérea e investigación de accidentes; y en dos de ellas la entidad comparte el rol: en la gestión de aeropuertos con los concesionarios, los entes territoriales y los particulares (pistas privadas), y en la política y regulación económica donde depende de las políticas generales del gobierno, las directrices de la cancillería en materia de política exterior y el consejo directivo de la entidad, presidido por el Ministerio de Transporte.

2.2 Reflexiones sobre el modelo funcional aeronáutico

Siguiendo los criterios de la OACI, la estructura del Departamento de Aviación Civil puede variar, y su magnitud depender de las circunstancias propias de cada Estado (fondos, recursos humanos o volumen de los servicios aéreos, por ejemplo). El aspecto más importante por considerar es que todas las responsabilidades sean cubiertas y que queden bien delimitadas las responsabilidades².

² OACI, Manual Guía de Aviación Civil, proyecto PNUD-OACI RLA/86/031



Además, aunque se hayan delegado algunos elementos de la ejecución de funciones o servicios, la autoridad aeronáutica siempre debiera ser capaz de ejercer la responsabilidad de planificación de aeropuertos, comunicaciones, recursos humanos, y asegurarse que se siguen los lineamientos de las normas y métodos recomendados del Convenio de Chicago.

En otras palabras, de acuerdo con las directrices de la OACI, no existe un modelo único organizacional para la aviación civil que deban aplicar o seguir los Estados, y en lugar de ello, corresponde a cada uno su definición y estructuración, en función de sus propias circunstancias, pero en todo caso, garantizando que se cumplen las obligaciones y responsabilidades impuestas al Estado por el Convenio. En Colombia, la gran mayoría de esas obligaciones están en cabeza de la UAEAC, salvo los temas aduaneros, migratorios y fitosanitarios, o los servicios meteorológicos, que son atendidos por otras entidades especializadas del Estado colombiano.

En cuanto a la evolución institucional de la organización de aviación civil en Colombia, luego de la aprobación del Convenio de Chicago mediante la Ley 12 de 1947, se creó el Departamento Nacional de Aeronáutica Civil, adscrito al Ministerio de Obras³ encargado principalmente de los roles de autoridad y reglamentación; en paralelo se crearon otras entidades para cumplir funciones especializadas, como la Escuela Nacional de Aviación Civil Colombiana, ENACC, para el entrenamiento del personal técnico, y la Empresa Colombiana de Aeródromos, ECA, encargada de la operación, construcción y mantenimiento de los aeródromos y demás servicios necesarios para la navegación aérea.⁴ En esta fase inicial, las funciones aeronáuticas estuvieron segregadas en varios organismos.

En 1960 se crea el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, DAAC (Decreto 1721) dependiendo de la Presidencia de la República al cual se vinculan las entidades especializadas que se habían establecido (ENACC y ECA), dando paso al modelo organizacional concentrado de las funciones aeronáuticas. Para 1968 se reforma el DAAC y se crea el FAN⁵ manteniendo concentradas las funciones aeronáuticas bajo este esquema organizacional, que también se mantiene adscrito a la Presidencia de la República, ejerciendo las funciones de gestión de la infraestructura aeroportuaria, la prestación de servicios de navegación aérea, la función de control y vigilancia, así como el rol de reglamentación. A comienzos de los años noventa, las Leyes del Transporte⁶ establecieron cambios significativos en el esquema organizacional del sector aeronáutico, mediante la

³ Decreto 1956 de 1951.

⁴ Historia del derecho colombiano en la segunda mitad del siglo XX, Tomo VI, Derecho Aeronáutico Colombiano.

⁵ El Decreto Ley 3140 de 1968 reorganizó el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil (DAAC) y creó el Fondo Aeronáutico Nacional, FAN, como un mecanismo para generar ingresos y ejecutar inversiones.

⁶ Ley 105 de 1993 y Ley 336 de 1996.



descentralización aeroportuaria y la reforma del DAAC-FAN en un nuevo organismo, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), adscrito al Ministerio de Transporte, con lo cual el sector aeronáutico dejó de ser un componente independiente y especializado del Estado y pasó a ser un subsector del gran sector que se conformaba como sector transporte. Este nuevo modelo institucional da cabida a los procesos de concesión y privatización aeroportuaria, en aplicación del principio de descentralización, y desde entonces ha permitido la participación privada en la operación, mantenimiento y modernización de los principales aeropuertos del país. El control del tránsito aéreo se ha mantenido con carácter exclusivo en cabeza del Estado, a través de la UAEAC.⁷

Es relevante mencionar los avances recientes de la Autoridad Aeronáutica con la modificación del decreto 260 de 2004, mediante el decreto 823 de 2017 “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), y se dictan otras disposiciones”, en el cual se realiza un proceso progresivo de “separación” entre las funciones que se ejercen como autoridad de aviación civil y proveedor de servicios; así como, el otorgamiento de la autonomía en la función de investigación de accidentes e incidentes de aviación, delegando esta funciones en la Dirección General, con la creación del Grupo de investigación de accidentes, lo cual propende por la imparcialidad y objetividad que le asiste a este proceso en la corrección de las deficiencias del sistema, no solamente dentro de la industria aeronáutica sino dentro de la autoridad que realiza la vigilancia de la seguridad operacional. No obstante lo anterior, y con el fin de consolidar la autonomía en esta función de investigación, se recomienda realizar una modificación a la actual estructura organizacional y optar por alguna de estas dos alternativas: modificar el Consejo de Seguridad Aeronáutica o crear una Junta Investigadora de accidentes, y sea cual fuere la opción que se adopte, la designación de sus miembros estaría a cargo del Ministro de Transporte o del Presidente de la República y en todo caso debe ser personal especializado o experto que tenga conocimiento en el tema, dado que una de las principales funciones de este órgano es avalar los informes finales de las investigaciones de accidentes o incidentes.

El anterior modelo funcional de la autoridad aeronáutica colombiana, ha llevado a algunos analistas a considerar que la concentración de funciones diversas en la UAEAC puede comprometer potencialmente el desempeño efectivo e independiente de estas funciones, planteando conflictos de interés y de prioridades a diferentes niveles, ya sea entre la fijación de políticas y regulación técnica, entre la regulación técnica y las operaciones, entre la regulación técnica y la investigación

⁷ Desde la reforma de los años noventa, si bien se han expedido diversos Decretos modificando la organización de la autoridad aeronáutica, en esencia se ha mantenido su carácter de Unidad Administrativa Especial y el principio de descentralización aeroportuaria (ver entre otros, los Decretos 2171 de 1991, 2724 de 1993, 101 de 2000, 260 del 2004 y 823 de 2017).



de accidentes o por último, entre la operación e investigación de accidentes.⁸ Sin embargo, este planteamiento no ha conllevado a que los riesgos señalados se hayan materializado, e inclusive el mismo análisis citado, de forma expresa, indica que en Colombia no se han presentado distorsiones, por ejemplo asociadas a una protección indebida de una línea aérea en particular.

De otro lado, hay opiniones que abogan por un fortalecimiento de la autoridad aeronáutica⁹, considerando que es el núcleo de la política sectorial, y se debe seguir avanzando en la resolución de los conflictos de competencia entre entidades. Sin duda, esos conflictos tendrían un riesgo mayor de acentuarse al optar por segregar las funciones aeronáuticas básicas, por cuanto la creación de diversos organismos para cumplir las tareas actualmente concentradas en una sola Entidad puede conllevar zonas grises en la definición precisa de las competencias.

En todo caso, más allá de debatir si el esquema organizacional debe ser segregado o concentrado en el ejercicio de las funciones aeronáuticas básicas, se debe más bien propender por asegurar que la organización institucional de la Entidad aeronáutica cumpla adecuadamente con los roles asignados, bajo criterios de eficiencia administrativa e idoneidad técnica.

Eficiencia administrativa entendida como la capacidad de generar los recursos requeridos para la gestión, minimizando los costos, logrando reinvertir en el sector los recursos generados por la propia actividad aeronáutica, y desarrollando su capacidad de gestión al mismo ritmo del sector en su conjunto. En cuanto a la idoneidad técnica, se debe traducir en un recurso humano suficiente, capacitado, motivado y sujeto a un proceso de crecimiento y desarrollo profesional por meritocracia.

No puede pasarse por alto que segregar las funciones concentradas en la UAEAC también plantea otros riesgos, como incrementar los conflictos de competencias al crearse nuevos entes, o la pérdida de economías de escala puesto que los nuevos organismos requerirán cada uno, una estructura de cargos directivos, operativos y administrativos, instalaciones y recursos físicos, etc., que también representarán nuevas cargas y costos para el Estado. Además, esta proliferación de nuevas entidades, podría no estar exenta, en el contexto del sistema institucional colombiano, de influencias políticas para nominar y designar los funcionarios, conllevando el riesgo de quedar condicionada o relegada a un segundo plano su idoneidad técnica.

Respecto a los criterios de eficiencia administrativa e idoneidad técnica, es

⁸ Este argumento es presentado en un estudio del BID sobre el análisis y diagnóstico del marco institucional y regulatorio del sector aerocomercial en Colombia, de marzo del 2015.

⁹ Fedesarrollo, Competitividad del transporte aéreo en Colombia, 2016.



fundamental resaltar la necesidad que existe en la Autoridad Aeronáutica de disponer del personal misional suficiente para una óptima prestación del servicio, ante las limitaciones presupuestales actuales para resolver los problemas del tamaño y la calidad de la planta de personal. En el Anexo 2 se observa de manera detallada como en la última década la evolución de la planta de personal de la entidad no ha ido en línea con el crecimiento vertiginoso del sector, generando la necesidad de analizar las alternativas jurídicas para que la Autoridad, mientras produzca excedentes financieros, no esté sujeta las restricciones presupuestales del techo presupuestal. Lo anterior, en razón al incremento del tránsito aéreo y con miras a la provisión de los cargos derivados de las modificaciones a la planta de personal actuales y futuras, propias de su naturaleza y asociadas con el cumplimiento de su misión constitucional

Finalmente, para ilustrar los esquemas institucionales de la aviación civil, se presentan a continuación algunos casos de modelos de organización de las funciones aeronáuticas en algunos países de la región, miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional-OACI, que reflejan una gama diversa de esquemas, en unos casos concentrando las funciones en un solo ente (como es el modelo colombiano) y en otros, segregándolas entre diferentes entidades.

México

Presenta un esquema segregado, pero todos los organismos con funciones aeronáuticas, que se listan a continuación, dependen de la Secretaria de Comunicaciones y Transporte (similar a un Ministerio en Colombia).

Dirección General de Aviación Civil, DGAC (dependencia pública)

Objeto (entre otros):

- a. Garantizar la seguridad operacional.
- b. Garantizar una competencia justa.
- c. El buen estado de la infraestructura aeroportuaria.
- d. Supervisar los concesionarios aeroportuarios.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares, ASA (Empresa paraestatal)

Órgano desconcentrado

Objeto:

- a. Mantener la infraestructura de su red aeroportuaria y de estaciones de combustible.

Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM)

Órgano desconcentrado



Objeto:

a. - Garantizar a través de servicios a la navegación, el transporte seguro y eficiente de personas y bienes en el espacio aéreo mexicano.

Chile

Su esquema se puede catalogar como mixto, con una separación de funciones de política aerocomercial y de la aviación en un organismo y las funciones de autoridad, control y servicios de infraestructura en otro ente adscrito a la Fuerza Aérea.

Junta de Aeronautica Civil (Autoridad Aeronautica)

Órgano administrativo pluripersonal, conformado por representantes del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones (lo preside), Director General de Aeronautica Civil, Subsecretario de Relaciones Exteriores, Subsecretaria de Desarrollo Social, Director de Aeropuertos- MOP; Dos representantes designados por el Presidente de la República. La Secretaría General es su órgano ejecutivo. El jefe de servicio es el Secretario General.

Sus principales funciones son: (Ley Orgánica DFL N° 241, de 1960 y D.L. N° 2.564 de 1979):

Ejercer la dirección superior de la aviación civil en Chile

Gestionar políticas públicas que promuevan su desarrollo y del transporte aéreo comercial nacional e internacional, con el fin de que exista la mayor cantidad de servicios aéreos accesibles, eficientes, competitivos, seguros y de calidad, en beneficio de los usuarios de este modo de transporte.

Dirección General de Aeronautica Civil

Organismo dependiente de la Fuerza Aérea de Chile, encargada de la seguridad aeronáutica del país y la infraestructura aeroportuaria. Sus funciones son:

- Normar y fiscalizar las actividades aéreas que se realizan en el espacio aéreo controlado por Chile y las que ejecutan usuarios nacionales en el extranjero;
- Prestar servicios de navegación aérea, meteorología, aeroportuarios y seguridad operacional.

En su estructura organizacional cuenta con áreas de Gestión Estratégica con el Departamento de Planificación; Gestión de Unidades Operativas con los Departamentos de Prevención de Accidentes, de Aeródromos y Servicios Aeronáuticos, la Dirección Meteorológica de Chile y el Departamento de Seguridad Operacional.



Paraguay

Cuenta con un modelo organizacional de las funciones aeronáuticas concentrado en una entidad (DINAC), que tiene a su cargo los roles de autoridad y control que ejerce a través de una Dirección de Aeronáutica (control de la seguridad aérea, seguridad de la aviación y transporte aéreo), y a través de la Dirección de Aeropuertos administra y presta los servicios de infraestructura, tanto de aeropuertos como de servicios a la navegación aérea, y también presta los servicios de meteorología a través de una Dirección dedicada a estos fines.

2.3 Gestión de otros organismos con relación directa en actividades aeronáuticas

Además de la UAEAC, se pueden identificar en el modelo institucional del país la gestión de otros organismos gubernamentales, que desarrollan actividades que tienen un grado de interacción con las actividades de aeronáutica civil, y que han dado lugar en algunos casos específicos a eventuales duplicidades y conflictos de competencias, aunque los mismos, en su gran mayoría, han sido procesados y resueltos. Como ilustración se presenta en seguida una reseña de los principales organismos.

2.3.1 Superintendencia de Industria y Comercio, SIC

En términos generales, esta Entidad es la encargada de aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas sobre el derecho a la competencia, rol que ha estado a su cargo desde varias décadas atrás¹⁰, pero que en el año 2001 dio lugar a un primer debate sobre el alcance de sus facultades en el sector aeronáutico, con ocasión del acuerdo de integración propuesto por las aerolíneas Avianca, Sam y Aces.¹¹

Posteriormente, para precisar mejor el alcance de las funciones de la SIC, se expidió la Ley 1340 de 2009 “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”, que dispuso en el artículo 4 una facultad general, salvo las normas especiales que rijan para sectores o actividades particulares, las cuales prevalecerán exclusivamente en el tema específico.

Además, para el caso específico del transporte aéreo, esta Ley dispuso en su artículo 8 un parágrafo donde de forma expresa reconoce que la UAEAC mantendrá

¹⁰ Desde la expedición de la Ley 155 de 1959, a la SIC se le encargó el estudio y aprobación de los acuerdos y operaciones de integración empresarial.

¹¹ El caso fue dirimido por la propia SIC, que mediante Resolución 29437 de 2001 manifestó que carecía de competencia para pronunciarse sobre la operación de integración empresarial entre Avianca, Sam y Aces, siendo la autoridad aeronáutica la competente para pronunciarse.



su competencia para autorizar todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves, relativas a contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves, fletamento, intercambio y bloqueo de espacio de aeronaves.

Sobre esta norma, existen desarrollos jurisprudenciales que amplían la competencia de la UAEAC. En efecto, interpretaciones tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado permiten concluir que, si bien la UAEAC es competente para conocer integraciones empresariales, entre otros, en virtud del parágrafo del artículo 8 de la Ley 1340, también lo es para conocer de prácticas que violen la protección a la competencia.

Para mejor ilustración, la Sentencia 277 de 2011 de la Corte Constitucional, señaló:

"El artículo 6 consagra la regla general de constituir a la SIC como la autoridad única en materia de protección de la competencia, esto es, **adquiere la facultad privativa de adelantar las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal.**

Manteniendo lo importante del criterio de especialidad, el Artículo 7, establece que la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados.

Y, finalmente, también con base en ese principio de especialidad, el artículo 8 establece que la Superintendencia de Industria y Comercio **deberá comunicar el inicio de investigaciones a las entidades de regulación y de control y vigilancia competentes según el sector o los sectores involucrados, las cuales podrán rendir un concepto al respecto.**

El parágrafo acusado establece una excepción a todo el anterior régimen, señalando que la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil conservará su competencia para la autorización de todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamento, intercambio y bloqueo de espacio en aeronaves. (...)" (negrita y subrayado es nuestro).

Y agrega más adelante:



“Mantener en cabeza de la Aeronáutica Civil la competencia para la autorización de todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamento, intercambio y bloqueo de espacio en aeronaves, no es un asunto que modifique sustancialmente el proyecto de ley hasta el punto de hacerlo totalmente distinto al hasta ese momento aprobado, pues simplemente constituye una excepción a la regla general sobre competencia orgánica del objeto de la ley. **La modificación entonces consistió estrictamente en que, en los asuntos de competencia relacionados con el sector aeronáutico, no es aplicable la regla general de competencia privativa de la SIC, sino una excepción a ésta, para que la Aeronáutica Civil conservara las facultades al respecto de libre competencia entre empresas aeronáutica. (...)**” (negrita y subrayado nuestro).

Dijo el Consejo de Estado:

“En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1866 del Código de Comercio y el párrafo del artículo 8 de la ley 1340 de 2009, debe concluirse que la AEROCIVIL es la entidad competente para conocer y aprobar o improbar las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves, consistentes en contratos como el mencionado de riesgo compartido (Joint Venture), **con base en las normas y reglamentos aeronáuticos y las disposiciones de protección de la competencia, incluyendo estas últimas, en especial, las referentes a prácticas restrictivas de la competencia y el régimen de integración empresariales (art. 2 ley 1340 de 2009)**”.

Como puede observarse de estas citas, la Aeronáutica Civil tiene facultades para intervenir sobre prácticas restrictivas de la competencia, además de lo previsto en el párrafo del artículo 8 de la ley 1340 y en consecuencia debería reglamentar esta competencia.

Otro tema relevante regulado por la SIC hace referencia a la protección del consumidor, cuya norma básica de regulación se encuentra en la Ley 1480 de 2011, conocida como Estatuto del Consumidor, cuyo objetivo es proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos.

Aunque la norma inicialmente generó controversias y posiciones institucionales diversas respecto a su aplicabilidad en el sector aéreo¹², el proceso de mejor entendimiento de su alcance ha ido aclarando los roles de cada autoridad, y particularmente el de la UAEAC, que en sus regulaciones aeronáuticas ha venido

¹² La figura del retracto, por ejemplo, motivó que la UAEAC y la SIC coordinaran mecanismos para armonizar los marcos normativos, logrando como resultado la expedición de la Resolución 1375 de 2015, que modificó el RAC, adaptando la figura al sector aéreo y el concepto del desistimiento.



contemplando desde el año 2001 un régimen de deberes y derechos de los usuarios del transporte aéreo, que de forma específica representa un régimen de protección del consumidor del transporte aéreo.¹³

Contribuye a este mejor entendimiento el artículo 2 de la Ley 1480 de 2011, que de forma expresa indica su alcance y ámbito de aplicación, señalando que cubre todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas de la Ley. Complementa este principio el artículo 59 conforme al cual enumera las facultades administrativas de la SIC en materia de protección del consumidor, las cuales ejercerá siempre que no hayan sido asignadas de manera expresa otra autoridad.

Finalmente, un mecanismo creado por esta Ley que implica la gestión de la SIC en los casos de ejecución del contrato de transporte aéreo, es la competencia jurisdiccional que le otorga el artículo 56, y que representa una instancia judicial para que el consumidor plantee las controversias que se susciten, cumpliendo con la instancia de conciliación previa, y generalmente mediante procedimientos abreviados por su cuantía, aunque este proceso puede dar lugar a que concurren casos investigados administrativamente por la UAEAC y judicialmente ante la SIC.

Las normas anteriores si bien distinguen las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la UAEAC, relacionadas con la protección del consumidor y el derecho de la competencia, no evidencian mayores discrepancias legales. Se puede considerar la reglamentación de la facultad de la UAEAC en materia de intervención sobre prácticas restrictivas a la competencia.

2.3.2 Superintendencia de Puertos y Transporte - SPT

De acuerdo con la Ley 489 de 1998, las Superintendencias son organismos creados por la ley para cumplir funciones de control y vigilancia derivadas de la propia ley o por delegación del Presidente de la República. En concordancia, la norma orgánica vigente de la SPT¹⁴ señala que su objetivo es ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia que le corresponden al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa en materia de puertos, de tránsito, transporte y su infraestructura.

El rol de la SPT de inspección, vigilancia y control sobre la regulación de los modos de transporte, ciertamente puede dar lugar a algunas duplicidades respecto a funciones que en el mismo sentido de vigilancia y control tiene asignadas la UAEAC,

¹³ Colombia fue pionera en la formulación de este régimen, que sirvió de base para que a nivel de la Comunidad Andina se expidiera la Decisión 619 de 2005, sobre derechos y deberes del usuario del transporte aéreo.

¹⁴ Decreto 1079 de 2015



respecto tanto a los operadores de transporte aéreo como a la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, propia del modo aéreo.

Inclusive, el artículo 4 del Decreto 1016 del 2000, modificado por el Decreto 2741 de 2001, atribuye a la SPT funciones que para el transporte aéreo se pueden superponer a roles específicos de la autoridad aeronáutica. Es el caso de la función sancionatoria por violación de normas nacionales, internacionales, reglamentos, en lo relativo a la adecuada prestación del servicio y preservación de la infraestructura; o la facultad de evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa y la calidad del servicio de las empresas de servicio de transporte, acorde con los parámetros de la Comisión de Regulación del Transporte. En efecto, respecto a estas funciones, las normas aeronáuticas contemplan la facultad sancionatoria de la UAEAC por hechos que pueden constituir una inadecuada prestación del servicio, así como la facultad de inspección, vigilancia y control para verificar la capacidad técnica, financiera y administrativa de las empresas aéreas, titulares de un permiso de operación.¹⁵

Otra disposición que puede dar lugar a la existencia de duplicidad es el artículo 42 del decreto 101 de 2000, que define como sujetos de inspección, vigilancia y control de la SPT, las personas que presten el servicio público de transporte, y los propios concesionarios en lo relativo al desarrollo, ejecución y cumplimiento del contrato respectivo.

Un aspecto relacionado con las funciones de la SPT en lo relativo al sector aeronáutico, que ha suscitado controversias legales es el cobro de la tasa de vigilancia estipulado inicialmente en el artículo 89 de la Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo anterior), por la cual se amplió su cobro a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la SPT, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento y/o inversión, fijando una tarifa máxima del 0.1% de los ingresos brutos de los vigilados.¹⁶ Como resultado de esta norma, las empresas de transporte aéreo empezaron a ser gravadas por esta tasa, a partir del año 2011.

Posteriormente, la Ley 1753 de 2015 (Plan de Desarrollo vigente), reemplazó la norma anterior, estableciendo en el artículo 36 las condiciones y reglas aplicables a la tasa de vigilancia (denominada contribución especial de vigilancia), introduciendo como criterio nuevo que la tarifa de la contribución podrá ser diferencial dependiendo de si la supervisión es integral, objetiva o subjetiva. A partir de este criterio, la SPT en sus resoluciones reglamentarias que fijan la tarifa anual, ha

¹⁵ Facultades previstas en los artículos 1856 y 1857 del código de comercio, conforme a los cuales corresponde a la autoridad aeronáutica la vigilancia e inspección para la prestación adecuada de los servicios aéreos comerciales; y la exigencia de demostrar capacidad técnica, administrativa y financiera para obtener y mantener el permiso de operación otorgado por la UAEAC.

¹⁶ Una parte de la norma fue declarada inexecutable mediante sentencia C-218/15 de la Corte Constitucional.



estipulado que las empresas del sector aéreo son sujetas solo de una vigilancia subjetiva, y ha fijado una tarifa del 0.067% para el pago de esta contribución.

Esta diferenciación en el tipo de supervisión que realiza la SPT, si bien tiene un efecto directo en la tarifa de la tasa de vigilancia, plantea alternativas para una mejor coordinación inter-institucional, buscando evitar duplicidades en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia que también ejerce la UAEAC, y procurar un mejor entendimiento para mayor claridad de los vigilados.

Por otra parte, es importante que se aclare el alcance de los sujetos objeto de vigilancia, ya que éstos no pueden modificarse y/o ampliarse vía interpretación legal, y las autoridades deben realizar las coordinaciones necesarias para evitar la duplicidad de funciones.

2.3.3 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y FONTUR

Mediante Decreto 1074 de 2015 se compilaron y racionalizaron las normas del sector comercio, industria y turismo definiendo como objetivo primordial del ministerio, entre otros, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo. Dentro del mismo decreto, se hace referencia al Fondo Nacional del Turismo- FONTUR, el cual administra y ejecuta los recursos asignados por ley, entre los que se encuentra el impuesto al turismo cobrado a los extranjeros que ingresan a Colombia (actualmente fijado en US\$ 15) así como una contribución parafiscal fijada en un dólar por pasajero ingresado al país y un dólar por pasajero salido del país.

Esta entidad también tiene participación directa en el Consejo Directivo de la Aeronáutica Civil, órgano que ha venido ejerciendo un rol preponderante en la estrategia de política aérea internacional, la cual busca flexibilizar el acceso al mercado en los servicios aéreos internacionales por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales, a fin de fomentar el desarrollo de las relaciones aerocomerciales y generar mejor conectividad, desarrollo del turismo y del comercio. Sobre este rol, es importante señalar que el mismo no está explícito en las funciones del Consejo Directivo de la UAEAC, por lo cual sería recomendable evaluar un ajuste en las funciones de dicho Consejo.

Otro aspecto de importancia es el rol del Ministerio en el planteamiento y formulación de políticas generales para estimular el turismo, actividad de reconocida importancia para impulsar el crecimiento económico, y a la cual, en la etapa del postconflicto, se le ha atribuido un rol destacado, en la medida que representa alternativas de diversificación y mejoramiento de las condiciones socioeconómicas en las zonas afectadas. Con este objetivo se deben promover reuniones de coordinación entre la Aeronáutica Civil y ese Ministerio, para alinear los proyectos



de infraestructura aeroportuaria con las iniciativas de conectividad regional, así como la promoción de servicios de transporte aéreo internacional.

2.3.4 Ministerio de Relaciones Exteriores

Tradicionalmente ha sido estrecha la relación entre la UAEAC y la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores), dada la alta influencia de los convenios aeronáuticos en la gestión del sector, y en particular en la operación de vuelos internacionales. Al Ministerio de Relaciones Exteriores, como organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República.

Dado que dicha entidad ejecuta la política exterior colombiana en todos los sectores, es importante mantener una adecuada coordinación para establecer y ejecutar un plan de trabajo conjunto donde se prioricen las relaciones aéreas comerciales, bilaterales o multilaterales, que se deben impulsar y fortalecer, atendiendo el interés de país y articulándolo con las necesidades y gestión del sector aéreo. Este plan puede incluir el manejo de la agenda legislativa, para cumplir con los trámites de aprobación de los acuerdos aéreos suscritos.

En todo caso, el servicio diplomático en el exterior juega un rol preponderante en el sentido de apoyar y gestionar el desarrollo y fortalecimiento de las relaciones aerocomerciales enmarcados dentro de los lineamientos de política aérea, para lo cual es necesario coordinar el trabajo de manera mancomunada con la autoridad técnica correspondiente, que en este caso es la UAEAC.

2.3.5 Agencia Nacional de Infraestructura - ANI

En general, esta Entidad (antes conocida como el INCO), se ocupa de la estructuración y seguimiento de los contratos de concesión de infraestructura de transporte.

Mediante Decreto 4165 del 3 de noviembre de 2011¹⁷ se cambió la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) de establecimiento público a “Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y

¹⁷ Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO).



autonomía administrativa, financiera y técnica, que se denominará Agencia Nacional de Infraestructura, adscrita al Ministerio de Transporte.”¹⁸

Su objeto es planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.”¹⁹

Para asegurar una efectiva coordinación con las demás entidades, entre sus funciones se indica de forma expresa que debe

“Coordinar con el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) la entrega y recibo de las áreas y/o la infraestructura de transporte asociadas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo.”

De lo anterior se desprende que la Agencia Nacional de Infraestructura opera como estructurador de procesos contractuales que tienen por finalidad, como su nombre lo indica, dotar de una infraestructura adecuada diversos sectores de la economía, y en tal virtud cumple sus cometidos estatales en orden a estructurar, desarrollar, adelantar, supervisar y demás aspectos inherentes a proyectos de infraestructura, entre ellos los relacionados con el transporte aéreo pero sin que ello signifique que desarrolle funciones de autoridad aeronáutica, o que se haya identificado alguna duplicidad con las funciones asignadas a la UAEAC.

Ahora bien, respecto al transporte aéreo y en vista que en la administración y responsabilidad sobre la infraestructura aeroportuaria del país la UAEAC tiene roles de prestador de servicio y de autoridad, la ANI debe trabajar de manera coordinada con aquella para el cumplimiento de sus objetivos comunes. Igualmente, es necesario ante la coyuntura actual fortalecer la coordinación inter-institucional en referencia al diseño y estructuración de los contratos de concesiones aeroportuarias en línea con las mejores prácticas a nivel internacional, y los lineamientos de la OACI.

Finalmente, en el Anexo 4 se presenta una síntesis general del proceso de concesiones aeroportuarias que ha seguido el país, su evolución y algunos

¹⁸ Artículo 1 Decreto 4165 de 2011

¹⁹ Artículo 2 Decreto 4165 de 2011



resultados generales de su impacto y beneficios para la gestión aeronáutica.

3. CONCLUSIONES

En Colombia desde hace varias décadas, la autoridad aeronáutica ha operado bajo un modelo organizacional concentrado, que, si bien para algunos analistas puede tener algunas observaciones, la experiencia en más de cinco décadas de operación, muestra que no se han presentado conflictos de interés y, por el contrario, ha facilitado la reglamentación, así como la vigilancia y control del sector aeronáutico del país.

Es preciso continuar avanzando en la identificación y resolución de conflictos de competencia entre entidades relacionadas con la industria aeronáutica. A pesar de las diferentes visiones sobre el rol de la Autoridad Aeronáutica, existe un consenso generalizado en cuanto a la necesidad de establecer un plan estratégico de largo plazo del sector aéreo que incluya como eje preponderante el marco regulatorio e institucional del sector y sus mecanismos de coordinación.

En todo caso, la gestión de otras entidades con funciones especializadas en temas específicos como el derecho a la competencia o los contratos de concesión, ha sido posible gracias a una adecuada coordinación interinstitucional.

Un punto donde se perciben duplicidades es el rol de la SPT, que ejerce una vigilancia sobre las empresas que prestan el servicio de transporte, incluidas las del sector aéreo.

4. RECOMENDACIONES

- Dotar a las áreas misionales de la entidad con el personal y los recursos necesarios para cumplir las funciones ante el reto del crecimiento de la aviación civil en el país. Esto únicamente es posible por vía de Ley Estatutaria que levanta el techo presupuestal.
- Revisar los ingresos y costos de las diferentes funciones de la entidad en referencia a la prestación de servicios y la función de autoridad, e identificar como un proyecto prioritario el del fortalecimiento institucional de la autoridad aeronáutica buscando introducir mayor eficiencia en la gestión de la organización.
- Establecer la coordinación interinstitucional con la Superintendencia de Puertos y Transporte, para delimitar el alcance de las funciones de cada entidad y evitar duplicidades que afecten a los administrados. De ser necesario, estructurar y plantear reformas normativas que contribuyan a delimitar esas competencias.



- Considerar la reglamentación de la facultad de la UAEAC en materia de intervención sobre prácticas restrictivas a la competencia.
- Establecer y ejecutar un plan de trabajo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores donde se prioricen las relaciones aéreas comerciales, bilaterales o multilaterales, que se deben impulsar y fortalecer, atendiendo el interés de país y articulándolo con las necesidades y gestión del sector aéreo. Este plan puede incluir el manejo de la agenda legislativa, para cumplir con los trámites de aprobación de los acuerdos aéreos suscritos.
- Evaluar un ajuste a las funciones del Consejo Directivo de la Aeronáutica para determinar explícitamente su rol en la definición y/o re direccionamiento de la política aérea a nivel doméstico e internacional, en concordancia con los lineamientos fijados por el Gobierno Nacional.
- Realizar una modificación a la actual estructura organizacional de la UAEAC, en relación con la función de investigación de accidentes, y optar por alguna de estas dos alternativas: modificar el Consejo de Seguridad Aeronáutica o crear una Junta Investigadora de accidentes, y sea cual fuere la opción que se adopte, la designación de sus miembros estaría a cargo del Ministro de Transporte o del Presidente de la República y en todo caso debe ser personal especializado o experto que tenga conocimiento en el tema, dado que una de las principales funciones de este órgano es avalar los informes finales de las investigaciones de accidentes o incidentes.

5. ANEXOS

1. Fundamentos normativos de las funciones aeronáuticas
2. Crecimiento del sector aéreo en la última década y planta de personal
3. Normas orgánicas de entidades relativas al sector aeronáutico
4. Las concesiones aeroportuarias



ANEXO 1 FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LAS FUNCIONES AERONÁUTICAS

1. Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago)

A partir del análisis del texto del Convenio de Chicago se identifican las siguientes funciones aeronáuticas básicas:

Función autoridad

Otorgar permisos para el uso del espacio aéreo:

- Art 5. Permiso para sobrevolar ciertas zonas
- Art 6. Permiso para explotar servicios aéreos regulares
- Art. 7. No otorgar permiso de cabotaje a extranjeros
- Art. 8. Permiso para aeronaves sin piloto vuelen sobre el territorio
- Art 9. Facultad de restringir uso del espacio aéreo, por emergencias o razones militares o de seguridad
- Art 10. Aterrizaje en aeropuertos aduaneros
- Art 16. Derecho a inspeccionar aeronaves de otros estados en su territorio

Cumplir obligaciones y compromisos:

- Art. 21. Deber de informar sobre aeronaves matriculadas en el Estado
- Art. 25. Aeronaves en peligro: compromiso de dar asistencia
- Art 26. Investigación de accidentes. Estado debe investigar accidentes que ocurran en su territorio
- Art. 31. Expedir o convalidar certificado de aeronavegabilidad a las aeronaves matriculadas en el Estado
- Art 32. Expedir o convalidar licencias al piloto y demás miembros de la tripulación operativa de una aeronave matriculada en su territorio
- Art. 33. Reconocer certificados y licencias otorgados por otro Estado

Función regulatoria

Expedir reglamentos:

- Art. 11. Fijar reglas no discriminatorias para la entrada y salida de aeronaves en navegación aérea internacional
- Art. 12. Reglamento del aire. Normas para vuelos y maniobras de las aeronaves, acordes con el Convenio de Chicago
- Art. 13. Reglas sobre admisión y salida de pasajeros, tripulación y carga – Involucra otras autoridades, diferentes de la aeronáutica civil
- Art. 14. Reglas para impedir propagación de enfermedades infectocontagiosas - Involucra otras autoridades, diferentes de la aeronáutica civil



- Art 19. Emitir normas sobre matricula de aeronaves
- Art. 22. Adoptar medidas para facilitar y agilizar la navegación aérea.
- Art. 23. Establecer normas sobre aduanas y migración - Involucra otras autoridades, diferentes de la aeronáutica civil
- Art 24. Exención de derechos de aduana mientras el tránsito de aeronave y sus elementos
- Art. 29. Documentos mínimos a bordo de aeronaves
- Art. 30. Reglamentos sobre el uso de radios a bordo de la aeronave
- Art 34. Diario de abordaje, debe regularse por el Estado
- Art 36. Reglamentar uso de aparatos fotográficos en aviones que vuelen sobre su territorio
- Art. 37. Colaborar para lograr el más alto grado de uniformidad en las normas y métodos recomendados

Función Proveedor de servicios

Proveer servicio e infraestructura:

- Art. 15. Todo aeropuerto abierto a aeronaves de un Estado estará abierto a la de los demás (acceso no discriminatorio a la infraestructura)
- Art. 28. Instalaciones y servicios normalizados para la navegación aérea: Aeropuertos, radio, MET, COM, etc.

2. Normas internas de Colombia

La prestación del servicio público esencial del transporte aéreo y la protección de sus usuarios requieren la inspección, vigilancia y control del Estado, para lo cual se ha establecido en Colombia la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) como suprema autoridad de la aviación civil en Colombia, de acuerdo con el siguiente marco normativo:

- Código de Comercio, Libro V, Parte Segunda "De la Aeronáutica Civil". Esta norma, que hace parte del Decreto Ley 470 de 1971, equivale al Código Aeronáutico colombiano y contiene la mayor parte de las obligaciones y compromisos adquiridos por Colombia al aprobar el Convenio Internacional sobre Aviación Civil Internacional, mediante la Ley 12 de 1947.
- 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."
- Ley 336 de 1996 Estatuto Nacional de Transporte. Esta ley tiene por objeto unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento



NOTA DE ESTUDIO

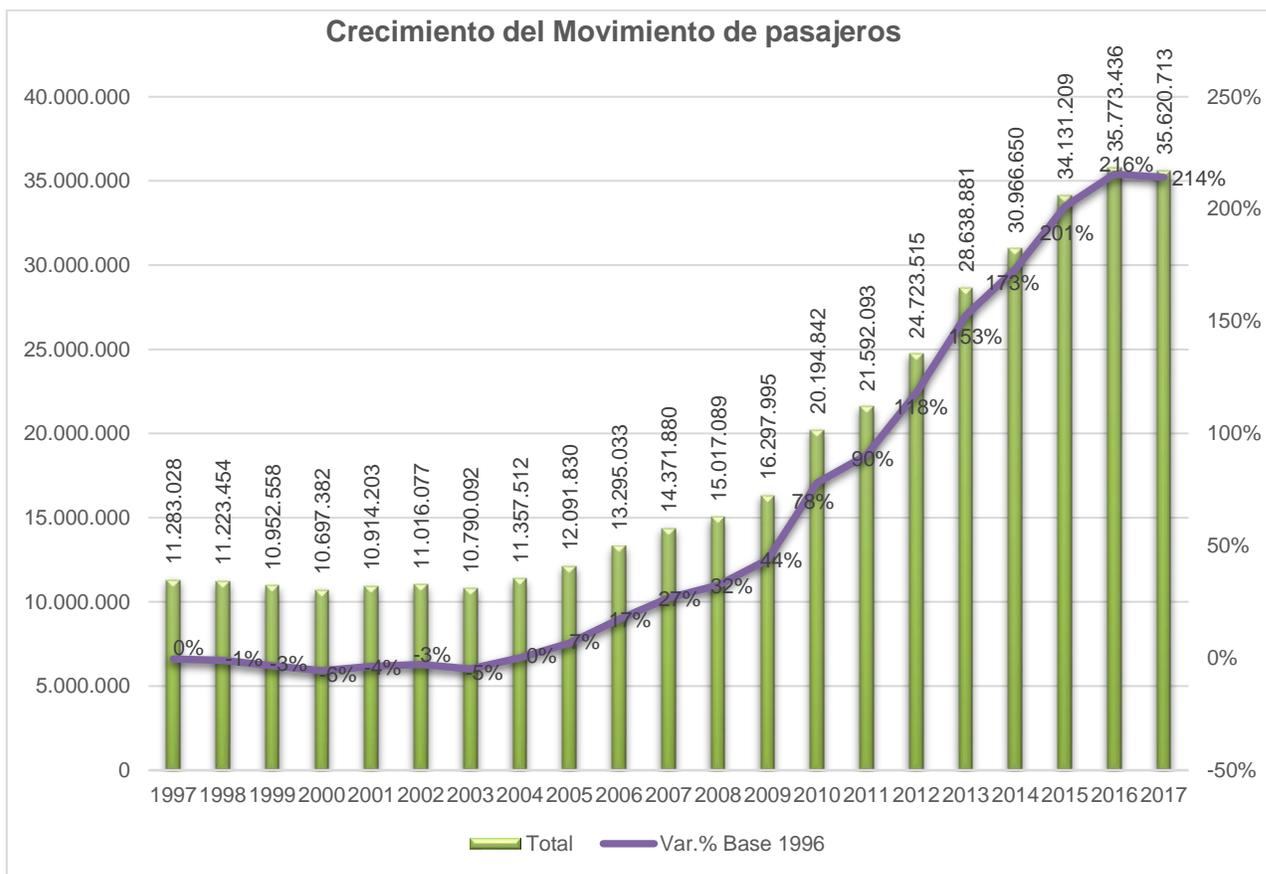
para la regulación y reglamentación del Transporte Público Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo, Terrestre y su operación en el Territorio Nacional, mediante la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte.

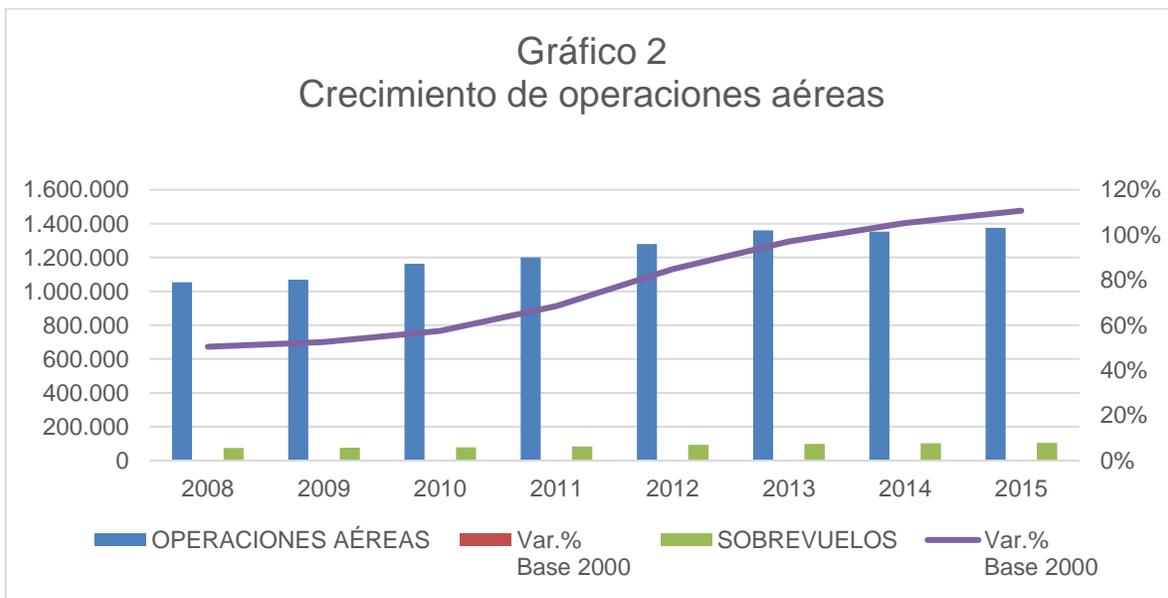
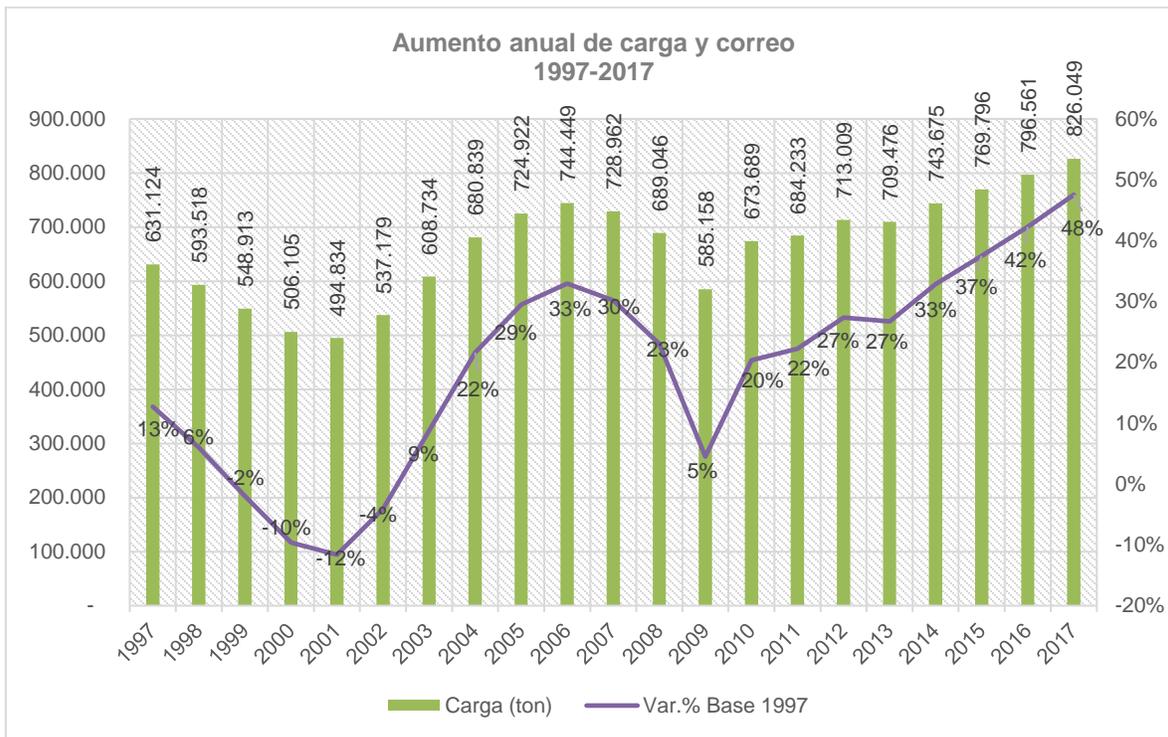
- Decreto 260 de 2004, modificado por el Decreto 823 de 2017, el cual establece la estructura y funciones de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.



ANEXO 2 CRECIMIENTO DEL SECTOR AÉREO EN LA ÚLTIMA DÉCADA Y PLANTA DE PERSONAL

En este anexo se detalla con cifras la necesidad de la Autoridad Aeronáutica de disponer del personal misional necesario ante el crecimiento vertiginoso del sector aéreo en la última década.

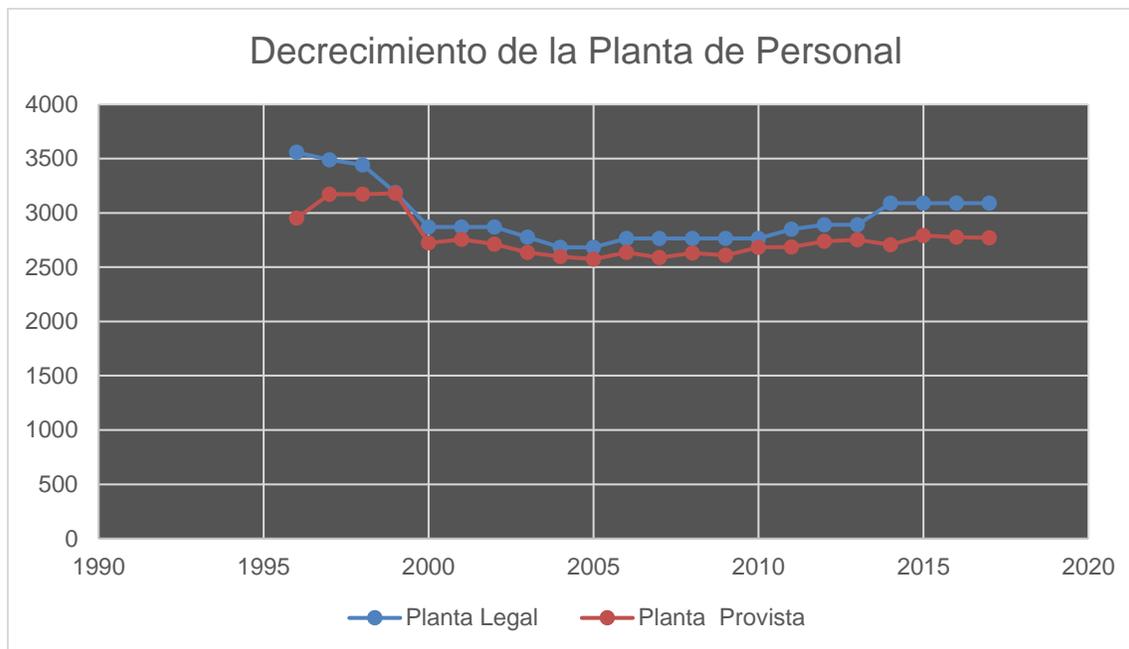




Se observa un aumento considerable en la movilización de pasajeros en la última década, llegando a cifras por encima de los 35 millones en 2017, con un porcentaje de aumento del 148%. De mismo modo, el aumento en el transporte de carga por el modo aéreo y la tendencia al alza de las operaciones aéreas, demuestran la



necesidad de contar con personal misional como controladores aéreos, bomberos aeronáuticos, personas AIS-COM MET, inspectores, entre otros.



Sin embargo, como se evidencia en el gráfico tanto la planta legal autorizada de la Entidad como la provista (que en todas las vigencias es menor) se ha mantenido estática en los años recientes, con el agravante de mostrar una disminución considerable si se compara con las cifras de los años 90 en los cuales la movilización de pasajeros apenas superaba los 10 millones por año.



ANEXO 3 NORMAS ORGÁNICAS DE ENTIDADES RELATIVAS AL SECTOR AERONÁUTICO

1. Competencias Administrativas – UAEAC

Ley 105 de 1993

ARTÍCULO 47. FUNCIONES AERONÁUTICAS. Las funciones relativas al transporte aéreo serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como Entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte.

ARTICULO 48. DESCENTRALIZACIÓN AEROPORTUARIA. Ejercer funciones de reglamentación, control, supervisión y sanción sobre quienes prestan servicios aeroportuarios y en caso de violación a sus reglamentos, intervenirlos pudiendo asumir directamente la prestación del servicio.

ARTÍCULO 55. RÉGIMEN SANCIONATORIO. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas relacionadas con el sector, por la violación de los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan las actividades del sector aeronáutico.

Ley 336 de 1996, Estatuto Nacional de Transporte

ARTICULO 8° “Bajo la suprema dirección y tutela administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el Sector y el Sistema de Transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal...”

ARTICULO 68. “El modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (libro quinto, capítulo preliminar y segunda parte), por los reglamentos aeronáuticos que dicte la unidad administrativa especial de aeronáutica civil y por los tratados, convenios, acuerdos, prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.”

Decreto 260 de 2004, modificado por el Decreto 823 de 2017

Contiene las funciones de Inspección, Vigilancia y Control en los numerales 8, 9, y



10 del artículo 16 (Administrativas), y en general la estructura orgánica básica de la UAEAC.

Modificó el artículo 5 de Decreto 260 de 2004, respecto a la estructura de la UAEAC y funciones, entre otras, las siguientes:

“...7, Vigilar el cumplimiento de las normas aeronáuticas.

8. Regular, vigilar y controlar la navegación aérea que se realice en el espacio aéreo a su cargo.

9. Intervenir y sancionar la violación de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

10. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que los proveedores de servicio cumplan las normas relacionadas con la seguridad de los pasajeros, las tripulaciones, el personal en tierra y el público en general, en todos los asuntos relacionados con la salvaguarda contra actos de interferencia ilícita en la aviación civil.

18. Fijar y desarrollar la política tarifaria en materia de transporte aéreo nacional e internacional y sancionar su violación.

19. Establecer las tarifas y derechos en materia de transporte aéreo.

20. Recaudar y cobrar las tasas, tarifas y derechos por la prestación de los servicios aeronáuticos y los que se generen por las concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro tipo de ingreso o bien patrimonial...”

- **Numeral 7 del artículo 16 Decreto 260 de 2004.** *“Expedir, autorizar, limitar, modificar, adicionar, renovar, cancelar o suspender las empresas que prestan servicio de transporte aéreo, talleres, escuelas, operadores, rutas, frecuencias, itinerarios y tarifas de acuerdo con las normas y criterios aplicables.”*

- **Numeral 9 del artículo 16 Decreto 260 de 2004:** *“Orientar los programas de fiscalización sobre las personas, empresas o entidades, en lo referente a las rutas, frecuencias, itinerarios, tarifas, prácticas comerciales restrictivas y competencia desleal, solidez y resultados económicos, y todas aquellas actividades relacionadas con la prestación de servicios de transporte aéreo, adoptando las medidas correctivas o sanciones que correspondan.”*

Ley 489 de 1998

La UAEAC y la Superintendencia de Puertos y Transporte pertenecen al sector



descentralizado del nivel nacional, cuyo objeto principal es el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

- **Artículo 67º de la Ley 489 de 1998 - Organización y funcionamiento de unidades administrativas especiales.** *“...Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquélla les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo...”*

Decreto 1079 de mayo 26 de 2015

Establece el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, donde en su Artículo 1.2.1.3 señala como objetivo garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia, en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico-social y de relaciones internacionales. (Decreto 823 de 2017).

Código de Comercio

Artículo 1856 del Código de Comercio. *“Permiso de operación a las empresas. Corresponde a la autoridad aeronáutica, de conformidad con lo determinado por los reglamentos, el otorgamiento del permiso de operación a las empresas que efectúen servicios aéreos comerciales, así como la vigilancia e inspección para la prestación adecuada de tales servicios.”*

- Establecer limitaciones a la utilización de aeródromos. (Art. 1812)
- Otorgar permiso de operación a los aeródromos. (Art. 1813)
- Clasificar, reglamentar y determinar requisitos de los aeródromos. (Art. 1815)
- Llevar el registro de aeródromos. (Art. 1818)
- Reglamentar y autorizar el cobro de tasas aeroportuarias. (Art. 1819)
- Permitir operación de aeronaves en superficies que no son aeródromos. (Art. 1820)
- Otorgar permiso para construir, reparar, ampliar aeródromos. (Art. 1821)
- Suspender/cancelar permiso operación aeródromos e impedir operación. (Art. 1822)

Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC.

Numeral 3.6.3.2.1. *“Competencia Corresponde a la Unidad Administrativa Especial*

Clave: GDIR-3.0-12-06

Versión: 01

Fecha: 20/09/2011

Página: 30 de 40



de Aeronáutica Civil el otorgamiento del permiso de operación a las empresas que prestan servicios aéreos comerciales, así como la inspección, vigilancia y control para la prestación adecuada de tales servicios.”

Numeral 3.6.3.2.1.1. *“Corresponde a las empresas que prestan servicios aéreos comerciales atender las órdenes emitidas y requerimientos hechos por la Autoridad Aeronáutica relativas a la inspección, vigilancia y control, dando respuesta en los términos y plazos fijados. La omisión de este deber constituye infracción sancionable de conformidad con el Régimen Sancionatorio contenido en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.”*

Numeral 3.6.3.2.8.1. *“La UAEAC mantendrá programas de inspección comprobatoria a las empresas que se encuentran prestando servicios aéreos comerciales y actividades conexas, con el fin de verificar si éstas mantienen y conservan su capacidad administrativa, financiera y técnica; conforme con dichos programas, a través de la Secretaría de Seguridad Aérea y la Oficina de Transporte Aéreo, se adelantarán oficiosamente las inspecciones técnicas y económicas que se estimen procedentes.”*

Numeral 3.7.3.8. Inspecciones Comprobatorias para todos los servicios.
“Todos los establecimientos aeronáuticos deben tener permanentemente a disposición de la UAEAC las estadísticas, libros y demás elementos que permitan verificar si su situación en los aspectos técnicos, económicos, financieros y/o administrativos, se mantienen de acuerdo con lo autorizado en el correspondiente permiso. Igualmente, la UAEAC cuando lo estime pertinente, efectuará inspecciones periódicas de carácter técnico, administrativo.”

Resolución 1582/2012 - Empresas nacionales de servicio de transporte aéreo internacional y agencias de viaje se regula la información al usuario del sector aeronáutico.

Resolución 1375/2015 - Teniendo en cuenta que para la aeronáutica civil es necesario prever dentro de las condiciones para el desistimiento, entiéndase este como retracto, reglas concretas que al tiempo que garanticen los derechos de los consumidores del servicio de transporte aéreo y considerando la importancia de brindar una información clara a los agentes económicos que interviene en la cadena de servicio de transporte aéreo, respecto de las condiciones particulares en que pueden retractarse de las compras de tiquetes promocionales a través de métodos no tradicionales o a distancia, la aeronáutica civil, reguló lo referente al derecho a la información clara y veraz de los consumidores, al igual que el derecho al retracto.



2. Competencias administrativas - SPT

Ley 489 de 1998

Artículo 66. Organización y funcionamiento de las superintendencias. *“...Las superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal.”*

Decreto 1079 de mayo 26 de 2015

Establece el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, donde en su Artículo 1.2.1.4 señala como objetivo ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia que le corresponden al Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, en materia de puertos de conformidad con la Ley 01 de 1991 y en materia de tránsito, transporte y su infraestructura. (Decreto 1016 de 2000).

Decreto 1016 de 2000, modificado por el Decreto 2741 de 2001

Artículo 6º. Funciones. La Superintendencia de Puertos y Transporte, en consonancia con la Ley 01 de 1991 y de conformidad con los artículos 41 y 44 del Decreto 101 de 2000 ejercerá las siguientes funciones:

“...2. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas internacionales, leyes, decretos, regulaciones, reglamentos y actos administrativos que regulen los modos de transporte.

3. Sancionar y aplicar las sanciones correspondientes por violación a las normas nacionales, internacionales, leyes, decretos, regulaciones, reglamentos y actos administrativos que regulen los modos de transporte, en lo referente a la adecuada prestación del servicio y preservación de la infraestructura de transporte de conformidad con las normas sobre la materia.

4. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas nacionales de tránsito, y sancionar y aplicar las sanciones correspondientes salvo en materia de tránsito terrestre automotor, aéreo y marítimo.

5. Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte, de conformidad con las especificaciones mínimas, normas, marcos técnicos, operativos y financieros, indicadores de evaluación y



lineamientos contractuales mínimos que en la materia defina la Comisión de Regulación del Transporte, CRTR, sin perjuicio de las funciones de interventoría de obra o renegociación de contratos propias de las entidades ejecutoras.

6. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa y la calidad del servicio de las empresas de servicio de transporte y concesionarios en general para efectos de los contratos respectivos, de acuerdo con los indicadores y parámetros definidos por la Comisión de Regulación del Transporte y publicar sus evaluaciones..."

Posteriormente, el artículo 3° del mencionado Decreto 2741 de 2001 dispone “. Modificase el artículo 41 del Decreto 101 de 2000, adicionado por el artículo 1° del Decreto 1402 de 2000”²⁰, señalando:

“Artículo 41. Objeto de la delegación. La Supertransporte ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la ley y la delegación establecida en este decreto.

El objeto de la delegación en la Supertransporte es:

1. Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte.
2. Inspeccionar, vigilar y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las autoridades territoriales correspondientes.
3. Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte.
4. Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del sector transporte.

A su vez, el artículo 4° del referido Decreto 2741 de 2001 dispuso “Modificase el artículo 42 del Decreto 101 de 2000”, quedando el mismo de la siguiente forma:

“Artículo 42. Sujetos de la inspección, vigilancia y control delegados. Estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Supertransporte, exclusivamente

²⁰ "Por el cual se adiciona el Decreto 101 de 2000, se modifica el Decreto 540 de 2000 y se dictan otras disposiciones".



para el ejercicio de la delegación prevista en los artículos 40, 41 y 44 de este decreto o en las normas que lo modifiquen, las siguientes personas naturales o jurídicas:

1. Las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte.
2. Las entidades del Sistema Nacional de Transporte, establecidas en la ley 105 de 1993, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden.
3. Los concesionarios, en los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte en lo relativo al desarrollo, ejecución y cumplimiento del contrato, sobre los cuales se ejercerá inspección y vigilancia.
4. Los operadores portuarios.
5. Las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten servicios de instrucción y capacitación del servicio público de transporte.
6. Las demás que determinen las normas legales.

La Superintendencia de Puertos y Transporte ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro y las empresas unipersonales que presten el servicio público de transporte, de manera general e integral, es decir, tanto el aspecto objetivo, esto es, en el relacionado con la prestación del servicio público, como el subjetivo, el cual hace referencia a los aspectos societarios o exclusivamente relacionados con la persona jurídica encargada de la prestación del servicio.

Conforme con estas disposiciones, las funciones de Inspección, Vigilancia y Control constituyen tres grados de supervisión diferentes, los cuales se ejercen sobre los vigilados, conforme a la definición prevista en la Ley 222 de 1995, que se señala a continuación (aplicable a la SPT en virtud de sus competencias de vigilancia general sobre las empresas del sector transporte):

1. La inspección: consiste en la atribución de la Superintendencia para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier sociedad comercial (artículo 83 de la Ley 222 de 1995).

2. La vigilancia: consiste en la atribución de la Superintendencia para velar por que las entidades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y



a los estatutos (artículo 84 de la Ley 222 de 1995).

3. El control: consiste en la atribución de la Superintendencia para ordenar correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier persona jurídica sometida a su control, cuando así lo determine el Superintendente mediante acto administrativo de carácter particular (artículo 85 de la Ley 222 de 1995).

3. Competencias Administrativas - ANI

Decreto 4165 del 3 de noviembre de 2011

Cambió la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) de establecimiento público a *“Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, que se denominará Agencia Nacional de Infraestructura, adscrita al Ministerio de Transporte.”*

Asignándose como objeto *“planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.”*²¹

Para el cumplimiento de ese objeto se le asignaron unas funciones generales, entra las cuales, podemos mencionar las siguientes:

“Artículo 4°. Funciones generales. Como consecuencia del cambio de naturaleza, son funciones generales de la Agencia Nacional de Infraestructura:

- 1. Identificar, evaluar la viabilidad y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados.*
- 2. Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la*

²¹ Artículo 2 Decreto 4565 de 2011



infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional.

(...)

14. Coordinar con el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) la entrega y recibo de las áreas y/o la infraestructura de transporte asociadas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo.

15. Ejercer las potestades y realizar las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de los contratos a su cargo y para proteger el interés público, de conformidad con la ley.

16. Supervisar, evaluar y controlar el cumplimiento de la normatividad técnica en los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo, de acuerdo con las condiciones contractuales.

17. Realizar la medición y/o seguimiento de las variables requeridas en cada proyecto para verificar el cumplimiento de los niveles de servicio y demás obligaciones establecidas en los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo.

18. Asesorar a las entidades descentralizadas, territorialmente o por servicios y a las entidades nacionales, en la estructuración técnica, legal y financiera de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada, para lo cual se suscribirán los convenios y contratos que sean necesarios.”

A la Aeronáutica Civil de Colombia “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”, de tal forma que, es necesario el trabajo coordinado con el estructurador, todo ello bajo la orientación del Ministerio de Transporte.



ANEXO 4 LAS CONCESIONES AEROPORTUARIAS

El artículo 48 de la Ley 105 de 1993 determinó que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podrá entregar a cualquier título los aeropuertos de su propiedad a entidades departamentales, municipales o asociaciones de las anteriores, para que éstas los administren en forma directa o indirecta. De igual forma 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 los cuales la participación estatal no podrá ser superior al 50%, manteniendo la autoridad aeronáutica su competencia para reglamentar, controlar, supervisar y sancionar a quienes presten los servicios aeroportuarios, y en caso de violación a las normas y reglamentos, conservará siempre la posibilidad de intervenirlos, pudiendo asumir directamente la prestación del servicio.

Siguiendo la política de descentralización, el Documento CONPES 2727 de 1994 de agosto 30 1994-Reordenamiento institucional y Plan de Expansión del Sistema Aeroportuario- recomendó la entrega en concesión de los principales aeropuertos del país: Bogotá, Barranquilla, Cali, Cartagena, Rionegro y San Andrés, que movilizaban el mayor número de pasajeros y carga a nivel nacional.

Como resultado de la política de descentralización aeroportuaria y la recomendación del CONPES, la Aerocivil adelanto los procesos de estructuración para entregar en concesión bajo el procedimiento de Licitación Pública los siguientes aeropuertos:

Contrato concesión 0110-op-1995, Construcción Segunda Pista Aeropuerto El Dorado y obras complementarias, por el término de 20 años con la sociedad CODAD S.A., que finalizó en agosto de 2017 y se encuentra en proceso de liquidación.

Aeropuerto Rafael Núñez de Cartagena, contrato de concesión 0186-96, por el término de 15 años a la sociedad concesionaria SOCIEDAD AEROPORTUARIA DE LA COSTA S.A. SACSA. Contrato prorrogado por el término de 9 años (vence en el año 2020)

Aeropuerto Ernesto Cortissoz de Barranquilla, contrato de concesión 001-CON-97, por el termino de 15 AÑOS a la sociedad concesionaria AEROPUERTOS DEL CARIBE S.A. (Concesión revertida en el año 2012 por terminación del contrato), contrato liquidado en el año 2013.

Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón de Cali, contrato de concesión 058-CON-2000,



por el término de 20 años a la sociedad concesionaria AEROCALI S.A., vence en 2020.

La experiencia obtenida por la Aerocivil en esta primera generación de concesiones le permitió diseñar una segunda etapa de contratos más competitivos para el Estado y los inversionistas. De esta etapa son:

Aeropuerto El Dorado de Bogotá, contrato de concesión 6000169 OK-2006 por el término de 20 años a la sociedad concesionaria OPAIN S.A., (vencimiento 2027)

Aeropuertos de San Andrés y Providencia, contrato de concesión 7000002 OK-2007, suscrito con la sociedad concesionaria CASYP S.A., por el término de 20 años. (Concesión revertida en el año 2014 por terminación anticipada del contrato)

Aeropuertos de Rionegro, Medellín, Quibdó, Carepa, Montería y Corozal, contrato de concesión 8000011 OK-2008, suscrito con la sociedad concesionaria OPERADORES DE AEROPUERTOS DE CENTRO NORTE OACN S.A. AIRPLAN S.A. Por el término de mínimo 15 máximo 25 años.

Posteriormente, como de tercera generación se estructuró el contrato de los terminales de los aeropuertos de Bucaramanga, Cúcuta, Barrancabermeja, **Santa Marta, Valledupar y Riohacha**, contrato de concesión 100000078 OK-2010, suscrito con la sociedad concesionaria CONCESIÓN AEROPUERTOS DE ORIENTE S.A.S, por el término de mínimo 15 máximo 25 años.

Por disposición de los Decretos 4164 y 4165 de 2011 los contratos de concesión fueron subrogados a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, quien a partir del 1º. de enero de 2014 tiene a cargo la gestión contractual y supervisión de los contratos de concesión.

De acuerdo con las facultades otorgadas por la Ley, la ANI adelantó el proceso de estructuración para entregar nuevamente en concesión el **aeropuerto Ernesto Cortissoz de Barranquilla**, contrato de concesión 003-20015, por el término de mínimo 15 máximo 20 años a la sociedad concesionaria GRUPO AEROPORTUARIO DEL CARIBE GAC SAS.

Resultados de los procesos de concesión: Entre los principales beneficios del proceso de concesión, podemos resaltar los siguientes:

1. Modernización de los aeropuertos. Se incrementó y modernizó la capacidad en la infraestructura aeroportuaria de los aeropuertos-construcción y modernización de lado aire y lado tierra- (CAPEX), y el equipamiento (FIDS, BIDS Y PAS, CUTE, Carruseles de Equipajes, Equipos de Seguridad, Climatización, Equipos Servicio de Extinción de Incendios.



2. Aumento del nivel de confort de los usuarios. Reclasificación de la categoría de los aeropuertos de acuerdo con los niveles de servicio exigidos.
3. Disminución de costos operativos y de mantenimiento para el Estado. Los mantenimientos de los aeropuertos fueron trasladados a los Concesionarios como costos operativos (OPEX)
4. Participación e incremento de ingresos para el Estado por pago de las contraprestaciones económica. El Estado participa con un porcentaje sobre la contraprestación de los ingresos brutos que perciba el Concesionario privado.

La siguiente tabla ilustra los ingresos recibidos en los últimos 3 años, así:

Concesionario	Millones de pesos COL		
	2015	2016	2017
GAC 14,6% Ing. Bruto (IB)	3,672	8,510	7,981
SACSA 11,175% IB	9,175	11,833	13,673
OPAIN 46,16% IB	331,157	375,466	397,808
OACN 71.73% del 19% IB	25,244	30,760	31,294
AEROCALI fijo + variable 41,01% IB	54,397	65,474	44,565
TOTAL	423,646	492,044	495,321

El valor de los ingresos por concepto de contraprestación de los contratos de concesión para la vigencia 2017 fue de \$495,321 millones de pesos equivalentes al 50,4% del total del Presupuesto de Aerocivil que fue de \$982,202 millones de pesos.

Una revisión a los niveles de tráfico aéreo movilizado a través de los aeropuertos concesionados muestra la importancia significativa que tienen para atender los flujos de demanda. En efecto, al cierre del año 2017, del tráfico total de pasajeros internacionales de Colombia (12.276.723 pasajeros) un 96% se movilizó a través de aeropuertos concesionados. En el caso del transporte aéreo doméstico (tráfico total 46.687.980 pasajeros) este porcentaje fue del 85%. En el siguiente cuadro se presentan las estadísticas de pasajeros por cada uno de los aeropuertos concesionados para el año 2017.



PASAJEROS NACIONALES E INTERNACIONALES POR AEROPUERTO SALIDOS Y LLEGADOS 2.017

Ciudad	Aeropuerto	Pasajeros Regular y No Regulares			
		Salidos y Llegados			
		2.017		Participación %	
		Nacionales	Internales	Nacionales	Internales
TOTAL		46.687.980	12.276.723	100	100
BOGOTA	ELDORADO	16.602.910	8.091.378	35,6%	65,9%
CARTAGENA	RAFAEL NUÑEZ	3.844.460	745.691	8,2%	6,1%
CALI	ALFONSO BONILLA ARAGON	3.908.392	949.665	8,4%	7,7%
BARRANQUILLA	ERNESTO CORTISSOZ	2.247.834	307.380	4,8%	2,5%
AIRPLAN - CENTRO NORTE					
RIONEGRO	JOSE M. CORDOVA	5.747.777	1.577.963	12,3%	12,9%
MEDELLIN	ENRIQUE OLAYA HERRERA	1.070.121		2,3%	
MONTERIA	LOS GARZONES	928.163		2,0%	
QUIBDO	EL CARAÑO	372.596		0,8%	
CAREPA	ANTONIO ROLDAN BETANCOURT	205.362		0,4%	
COROZAL	LAS BRUJAS	82.675		0,2%	
AEROPTOS, D ORIENTE					
SANTA MARTA	SIMON BOLIVAR	1.663.285		3,6%	
BUCARAMANGA	PALONEGRO	1.480.435	85.047	3,2%	0,7%
CUCUTA	CAMILO DAZA	833.530	41.989	1,8%	0,3%
VALLEDUPAR	ALFONSO LOPEZ P.	381.796		0,8%	
RIOHACHA	ALMIRANTE PADILLA	147.753		0,3%	
BARRANCABERMEJA	YARIGUIES	127.576		0,3%	
TOTAL CONCESIONADOS		39.644.665	11.799.113	84,9%	96,1%
SAN ANDRES - ISLA	GUSTAVO ROJAS PINILLA	2.216.628	111.476	4,7%	0,9%
PROVIDENCIA	EL EMBRUJO	71.085	-	0,2%	
PEREIRA	MATECAÑA	1.332.651	201.674	2,9%	1,6%
EL YOPAL	EL YOPAL	337.581		0,7%	
PASTO	ANTONIO NARIQO	280.670		0,6%	
LETICIA	ALFREDO VASQUEZ COBO	288.916		0,6%	
ARMENIA	EL EDEN	341.674	87.574	0,7%	0,7%
NEIVA	BENITO SALAS	291.366		0,6%	
OTROS	OTROS	1882744	76.886	4,0%	0,6%

- Traslado de riesgos a los concesionarios privados. Los riesgos que antes estaban en cabeza del Estado pasaron algunos en forma total al privado, y otros son compartidos entre el Estado y el particular.
- Generación de mayores ingresos por explotación comercial. (ingresos no regulados). Se logró la creación de nuevos tipos de negocios y se generaron nuevos ingresos por la explotación comercial de las áreas de los aeropuertos.