

## CONTRATO DE CONCESIÓN AEROPORTUARIA EN COLOMBIA: PARADIGMAS DE LA CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA EJECUCIÓN DE LA CONCESIÓN DEL AEROPUERTO EL DORADO\*

DANIELA MAYORQUÍN\*\*

**Resumen:** El contrato estatal de concesión aeroportuaria tiene particularidades que exhiben un panorama especial de riesgos de corrupción. Es así como el análisis específico de la ejecución del contrato de concesión del Aeropuerto El Dorado de Bogotá — Colombia podrá dar una perspectiva, en primer lugar, de los alcances de la desviación del poder y la afectación de la prestación del servicio público de transporte aéreo y, en segundo lugar, de la ineficacia de las acciones dirigidas a la preservación del principio de prevalencia del interés general, pues las dificultades prácticas han impedido que se conviertan en la solución definitiva del fenómeno. De esta manera quedará en evidencia que la gestión de los factores de riesgo de corrupción en la contratación es esencial, porque asegura que se cumplan las finalidades sociales del Estado Colombiano y, en el caso particular, facilita que Colombia asuma de manera transparente y eficiente, la creciente demanda que enfrenta actualmente la operación aérea en el país.

**Palabras clave:** políticas de transparencia — concesión aeroportuaria — interés general — corrupción — ejecución contractual — monopolio natural

**Abstract:** The state airport concession contract, has specificities that show a special scenery about the corruption risks. Making a deep and specific analysis of the execution of the concession contract of El Dorado airport will guide us, in the first place, into a clear view of the impacts of power deviation and how it affects the public airfreight service. Secondly, it shows the ineffectiveness of the

\* Este trabajo obtuvo el segundo premio en XVI Concurso de Ensayos “Dr. Ignacio Winizky” sobre Anticorrupción y transparencia.

\*\* Estudiante de Abogacía (UBA). Agradezco a Pablo Ava, que me animó a que presentara el ensayo; y a mi familia, eternamente agradecida por su apoyo incondicional.

actions dedicated to preserving the prevalence of the public interest principle, caused due to practical difficulties that had prevented them from becoming the definitive solution of the issue. As it can be seen, the risk factors of corruption’s management in the contractual process is imperative because it can ensure compliance with the colombian state social goals, and in this specific case, it allows Colombia to cope with the increasing demand of the aerial operation that the country is facing these days, in a clear and efficient way.

**Keywords:** transparence policies — airport concession — general interest — corruption — contractual execution — natural monopoly

## I. INTRODUCCIÓN

El servicio de transporte aéreo en Colombia es un servicio público en los términos de la Ley 105 de 1993, pues de conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política, se trata de una actividad inherente a la finalidad social del Estado. Esta actividad prestacional puede desarrollarse de manera directa o indirecta, aunque en todo caso, el Estado conserva la regulación, control y vigilancia de dichos servicios. Así, para asegurar la satisfacción de necesidades sociales tales como el transporte, un particular puede coadyuvar en la prestación de los servicios públicos.

La actividad aeronáutica no es ajena a este fenómeno e involucra tres aspectos: el espacio aéreo, la explotación de aeronaves y la infraestructura aeronáutica. Es precisamente esta última sobre la cual recae el objeto de los contratos de concesión de aeropuertos.<sup>1</sup>

Contrato que, de manera anticipada, se definirá como el contrato estatal que otorga a una persona la prestación de un servicio a cambio de una remuneración o tarifa pactada por las partes y cuya actividad se encuentra vigilada y controlada por la entidad concedente.<sup>2</sup>

Dado que la prestación de este servicio en cuestión es esencial en el desarrollo económico y social de cualquier país, y además permite la conectividad, integración, e intercambio de bienes y servicios,<sup>3</sup> es fundamental el rol que cumple la administración y el concesionario en la correcta

1. BOTERO CUARTAS & FERNÁNDEZ ÁVILA, *Contrato de concesión...*, p. 1.

2. República de Colombia, Ley 80 de 1993, artículo 32.

3. Consejo de Estado, “Concepto 2343 de 2017”.

prestación del servicio. Es allí cuando las buenas prácticas hacen eficiente la prestación del mismo y cuando las políticas de transparencia y anticorrupción toman importancia frente a las diversas posibilidades de desviación del poder durante la ejecución del servicio concesionado.

Plantear la praxis de prestación de un servicio público de esta manera, en los agentes del contrato de concesión, resulta preciso en el marco de los índices de corrupción que rondan la contratación estatal en Colombia. Para empezar, Transparencia Internacional ha establecido una forma de medir comparativamente el índice de percepción de corrupción (IPC) en diferentes países y, como resultado, para el cierre del año 2018, Colombia se ubicó en el puesto 99 de 180 países estudiados por la entidad, y le fue asignado un puntaje de 36 puntos sobre 100 (Siendo el 0 el número donde el IPC es más alto, y 100 el puntaje con el menor IPC).<sup>4</sup> Conviene analizar dos aspectos de estas cifras: por un lado, Colombia mostró un retroceso en la medición basada en el índice de percepción de corrupción, que se había mantenido en 37 por un tiempo; y segundo, que Colombia en América Latina obtiene el mismo puntaje que Brasil y Perú, y se ubica por debajo del puntaje de países como Chile y Argentina, que tienen un puntaje de 67 y 40 respectivamente.

Es por esta razón que Colombia sigue enfrentando las consecuencias de la corrupción, porque el retroceso o estancamiento en términos de transparencia no ha sido suficiente. Asimismo, como se verá más adelante, estos índices de corrupción mucho tienen que ver con los procesos de contratación que lidera el Estado, y siendo el contrato de concesión aeroportuaria un contrato sometido al régimen de contratación, resulta útil hacer un estudio que resuelva la siguiente pregunta: ¿cuáles son los alcances de la afectación del servicio público de transporte aéreo prestado a través de un concesionario cuando la gestión de riesgos contra la corrupción no es suficiente?

El presente estudio se centra en la ejecución del contrato de concesión con el propósito de visibilizar las deficiencias relacionadas con los factores de corrupción en esta etapa contractual, y su relación con la importancia de la correcta realización del objeto contractual y la evasión de posibles disfunciones que afecten el servicio. Ello, con el fin de reflejar la trascendencia de esto en la operación de un Aeropuerto tan importante como El Dorado en la capital de Colombia, el cual, como centro de movilización de

4. Transparencia por Colombia, "Índice de Percepción de la Corrupción 2018".

pasajeros y de carga más importante del país, representa cuantitativamente 72.257 de las operaciones aéreas en términos de despegues y aterrizajes de pasajeros y carga, cifra tomada de los primeros 3 meses del año 2019.<sup>5</sup>

En este orden de ideas, el plan de investigación que a continuación se desarrollará partirá del sentido del contrato de concesión de servicios públicos en el ordenamiento colombiano, y en específico del contrato de concesión aeroportuaria. Luego, se abordará los aspectos generales del contrato de concesión del aeropuerto El Dorado, y las relaciones jurídicas derivadas del mismo. A continuación, se analizará el mapa de riesgos de corrupción identificados en el contrato bajo estudio, para luego identificar algunas de las acciones dirigidas a garantizar la transparencia en la ejecución del contrato, y finalmente destacar las herramientas de control y vigilancia del contrato como forma de concretar la prevalencia del interés general en la prestación de servicios aeroportuarios.

## II. CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Como punto de partida, es ineludible examinar la definición del contrato bajo estudio. El llamado contrato de concesión, es definido por el Estatuto de Contratación Pública como aquel que se celebra:

“[...] 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”.<sup>6</sup>

5. El Dorado, “Estadísticas de pasajeros y operaciones aéreas...”.

6. República de Colombia, Ley 80 de 1993, artículo 32.

De esta definición es importante destacar que el objeto de este contrato es confiar al concesionario la ejecución de un servicio público que en principio está a cargo de una entidad pública. En este sentido, aquí lo que opera es una delegación administrativa, que pone al concesionario en la posición que debería ocupar el Estado a través de una entidad estatal.<sup>7</sup>

Por su parte el Consejo de Estado ha dicho que el fin de este contrato es:

“[...] posibilitar y regular una concreta forma de colaboración de los particulares para con el Estado, en especial con el fin de que estos puedan explotar económicamente un bien o una obra del Estado o un servicio a él asignado [...] mediante la vinculación del patrimonio particular a la consecución de fines de interés general para cuyo propósito los recursos presupuestales del propio Estado resultan escasos o limitados”.<sup>8</sup>

De allí que, a consecuencia de la evolución del servicio público como gestión concesional a cargo de un particular, se conciba dicho contrato como un acto mixto compuesto por una parte típicamente contractual que contiene las cláusulas propias del objeto del contrato y las financieras o de beneficios del contratista, y otra relacionada directamente con el reglamento del servicio.<sup>9</sup> Este acto mixto es el punto de partida del margen de actuación de cada una de las partes del contrato, y del cual deriva su importancia, pues los vacíos y deficiencias en la elaboración del documento que vincula a las partes, idealmente deben ser saneados antes de la ejecución para evitar afectaciones a la prestación del servicio.

A propósito, el doctrinante Ernesto Matallana indica que existen diversos tipos de concesión de servicios públicos, a saber; la denominada “simple concesión”, la “concesión interesada”, el “concierto concesional”, la “concesión mediante sociedad de economía mixta” y, finalmente, el “contrato de concesión de infraestructura”.<sup>10</sup>

Interesa de esta clasificación, el contrato de concesión de infraestructura, que fue desarrollado en el Estatuto del Transporte (Ley 105 de 1993) en el cual se definió el transporte público y fijó las pautas propias de la

7. MATA LLANA CAMACHO, *Manual de contratación de la administración pública*, p. 992.

8. Consejo de Estado, “1994-0071 de 18/03/2010”.

9. MATA LLANA CAMACHO, *Manual de contratación de la administración pública*, p. 992.

10. MATA LLANA CAMACHO, *Manual de contratación de la administración pública*, p. 995.

infraestructura del transporte a cargo de la nación, la cual incluye las carreteras, ríos y canales navegables, puertos públicos fluviales y marítimos, líneas férreas, la infraestructura aeroportuaria, elementos básicos de prestación de servicios de aeronavegación, accesos viales, túneles, puentes y demás accesos a las capitales, departamentos y municipios.<sup>11</sup>

## II.A. Contrato de concesión aeroportuaria

Según la CEPAL, un aeropuerto hoy asociado al concepto de servicio público porque ha sido planteado como un derivado esencial en el sistema económico de un país adquiriendo el carácter de infraestructura básica.<sup>12</sup> Es por esto, que la infraestructura aeroportuaria destinada al transporte público puede ser dada en concesión y, por ende, explotada por un particular en los términos pactados por las partes, y en el margen permitido por el ordenamiento jurídico.

En estos términos, el objeto del contrato de concesión aeroportuaria se deriva de la definición del artículo 32 del Estatuto de Contratación Estatal mencionado. Así, se podría circunscribir dicho objeto a la operación, explotación, administración y conservación de los aeródromos, y de todos los bienes destinados a la prestación del servicio público de transporte aéreo.

En cuanto a los sujetos del contrato, ya se mencionó que compete al Estado a través de una entidad pública, que en este caso será la determinada por el ordenamiento jurídico respectivo para conceder los permisos propios de la infraestructura aeronáutica, y por otro lado, el concedente podrá ser una persona privada, una persona pública o una asociación entre ellas, natural o jurídica.<sup>13</sup> En cuanto a la vigilancia y control, es preciso recalcar que corresponde siempre al Estado, y bien puede coincidir con la entidad concedente, o puede ser otra entidad destinada por el Estado para ese propósito. En Colombia, según el art 48 de la ley 105 de 1993, corresponde a la aeronáutica civil la reglamentación, control, supervisión y sanción sobre la actividad de los concesionarios.

Un elemento más en el contrato de concesión aeroportuaria es el que tiene que ver con las contraprestaciones reguladas en el contrato. Las partes se obligan mutuamente y como consecuencia, el concesionario obtiene el

11. República de Colombia, Ley 105 de 1993, artículo 12.

12. SÁNCHEZ PAVÓN, “Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada”.

13. BOTERO CUARTAS & FERNÁNDEZ ÁVILA, *Contrato de concesión...*, p. 53.

derecho al margen de utilidad de los ingresos regulados y no regulados de la actividad aérea, y a su vez el concesionario obtiene una contraprestación.

En lo referente a los ingresos regulados, se obtienen de la aplicación de las tarifas reguladas por la autoridad aeronáutica (tasa aeroportuaria, derechos de pista, derechos de rampa, tarifa de uso de puentes de abordaje, cargo por parqueo de aeronaves, etc.), y entre los ingresos no regulados, son los que se obtienen de la explotación de actividades o servicios diferentes dentro del área concesionada, que puede ofrecer el concesionario directa o indirectamente, de carácter aeronáutico como la asistencia en plataforma a la aeronave, al equipaje, a la carga y a los pasajeros; o no aeronáutico que puede ser comercial o no, como la disposición de áreas para migración, aduanas, o servicios de alimentos o bebidas, parqueadero vehicular, etc.<sup>14</sup>

En lo que refiere a la contraprestación, es el monto que obtiene el Estado del concesionario en virtud de los derechos que adquiere como consecuencia de la concesión, en otras palabras, es lo que se le cobra al concesionario por uso de la infraestructura. Y tiene dos elementos, uno fijo y uno variable, que resulta de aplicar un porcentaje al ingreso bruto del concesionario. Todo esto depende de lo pactado por las partes en el contrato de concesión.

En cuanto a las relaciones jurídicas derivadas de este contrato se pueden identificar tres: la del concedente y el concesionario, a quienes los vincula un contrato; la del concesionario y el usuario, que se encuentran reguladas de manera reglamentaria o contractual según se trate de un servicio obligatorio o facultativo respectivamente; la del concesionario con el personal que presta el servicio, que pueden estar reguladas por vínculos de naturaleza privada o laboral.<sup>15</sup>

En Colombia, a finales de los años 80 se iniciaron algunas reformas orientadas a promover la participación privada en sectores tales como las comunicaciones y el transporte.<sup>16</sup> Y así, el Estado a través de la Unidad Administrativa especial de Aeronáutica Civil, abrió la posibilidad de permitir la participación privada mediante los contratos de concesión de infraestructura, y ello se reflejó en concesión de aeropuertos como el de Barranquilla, Cartagena y Bogotá.<sup>17</sup> Sin embargo, en la actualidad hay tres

14. BOTERO CUARTAS & FERNÁNDEZ ÁVILA, *Contrato de concesión...*, p. 93.

15. BOTERO CUARTAS & FERNÁNDEZ ÁVILA, *Contrato de concesión...*, p. 54.

16. BOTERO CUARTAS & FERNÁNDEZ ÁVILA, *Contrato de concesión...*, p. 65.

17. BOTERO CUARTAS & FERNÁNDEZ ÁVILA, *Contrato de concesión...*, p. 71.

modalidades de operación y administración de la infraestructura aeroportuaria: la primera, administrada por la Aerocivil (entre los cuales hay más de 48 aeródromos); la segunda, administrada por los municipios; y la tercera, administrada por concesionarios.<sup>18</sup>

## **II.B. Contrato de concesión del aeropuerto internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C.**

El proyecto de participación privada fue aprobado en el año 2005 por la Aerocivil, y seguidamente se ordenó la apertura de la licitación pública 5000091 OL para la celebración del contrato de concesión con el fin de que el adjudicatario realice, por su cuenta y riesgo, entre otras cosas, la administración, modernización, y expansión, operación, explotación comercial y mantenimiento del área concesionada del Aeropuerto El Dorado bajo el control y vigilancia de la Aeronáutica civil. Cumplidos los requisitos de la Ley 80 de 1993 y la Ley 105 de 1993, se adjudica mediante resolución No. 3500 del 28 de agosto de 2006 a la Sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional S.A. (OPAÍN. S.A.).<sup>19</sup>

En principio, este contrato fue celebrado entre la aeronáutica civil y la sociedad OPAÍN S.A., pero como consecuencia de la expedición de los Decretos 4164 y 4165 de 2011, se hace necesario trasladar a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el sistema de otorgamiento de concesiones aeroportuarias. Lo que involucró este contrato también, y por ende la ANI adquiere facultades relativas a la delimitación de condiciones y características de la administración, construcción y mantenimiento del aeropuerto, que hasta la fecha eran determinados por la Aerocivil, y a esta se le dejó la vigilancia y control de la operación aeroportuaria, mediante estrategias, políticas y procedimientos sobre transporte aéreo.<sup>20</sup>

El plazo estimado de ejecución del contrato es 20 años, y para la terminación del mismo, se ha pactado en la cláusula 72 del contrato la reversión de los bienes afectos al contrato de concesión entre la Aerocivil y la OPAÍN.

En general, el contrato contiene unas obligaciones generales, y otras específicas en términos de administración, operación, mantenimiento, moderniza-

18. Aeronáutica Civil, “Aeropuertos Aerocivil”.

19. República de Colombia, Contrato No. 6000169.

20. Superintendencia de Industria y Comercio, “Aeropuertos de Colombia (2010–2012)”.



ción, y seguridad del aeropuerto. También, establece la distribución de riesgos, y los aspectos relativos a la compensación tarifaria y a la contraprestación.

Sobre este contrato es preciso mencionar, que la concesión tiene un elemento importante, que no solo tiene que ver con la prestación de servicios aeronáuticos, sino que también refiere a la modernización de la infraestructura, lo cual involucra la participación del concesionario mediante la planeación, construcción y entrega de obras dentro del aeropuerto, siendo esta una de las modalidades del contrato de concesión. Pese a ello, interesa para los fines de este estudio la ejecución del contrato mediante la prestación de servicios aeroportuarios.

El contrato también contiene ciertas cláusulas excepcionales contempladas en capítulo IX, entre las cuales se incluye la cláusula de caducidad (cláusula 68) en caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones del concesionario que lleve a la paralización de la ejecución del contrato. Incluye igualmente cláusulas de terminación, modificación, e interpretación unilateral (cláusulas 69,70 y 71), y una cláusula de toma de posesión por parte de los prestamistas (cláusula 73).

### III. LA CORRUPCIÓN EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL: UNA PERSPECTIVA DESDE EL CONTRATO DE CONCESIÓN AEROPORTUARIA

La corrupción ha sido definida de diferentes formas. Sin embargo, en la Estrategia Nacional de Política Pública Integral Anticorrupción se define como un fenómeno cíclico que consiste en "el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado".<sup>21</sup> Esta definición ha sido elegida para el presente estudio, porque al considerar en ella la "gestión de lo público", reitera que la actividad estatal no solo corresponde a Estado porque, como ya se expuso, es posible que el Estado realice dicha gestión de forma indirecta a través de otros sujetos, y es allí cuando el componente de la corrupción no tiene solo origen solo en agentes del estado sino también pueden verse involucrados otros, como en este caso los concesionarios de un aeropuerto que coadyuvan en la gestión de la prestación de un servicio público.

21. Departamento Nacional de Planeación, "Documento CONPES del 9 de diciembre de 2013".

La importancia del compromiso de todo país contra la corrupción es vital en la correcta gestión de recursos públicos y la prevalencia del interés en el cumplimiento de los propósitos de todo Estado. En Colombia la finalidad social que persigue el Estado lleva a proteger la faceta prestacional que está llamada a cumplir conforme al artículo primero de la Constitución Política.

Según la medición del índice de percepción de corrupción aplicable para Colombia que hace Transparencia Internacional, resulta evidente que es un fenómeno que se encuentra inmerso en la cotidianidad de nuestro país. Es ahora pertinente ver en qué medida esos índices de corrupción se relacionan con la contratación estatal. En un estudio adelantado entre el año 2014 y 2017 por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia, se evidenció que de las denuncias relacionadas con corrupción, el 59.6% estaban relacionadas con procesos de contratación, lo que denota en especial el interés social en denunciar el fenómeno y luchar contra el mismo, pues estos representan el 58.3% de los denunciadores ante la Secretaría. De la cifra de denuncias relacionadas con corrupción en la contratación estatal, hay un cambio desde el año 2015, que empieza a hacer más visible la desviación de poder en la etapa precontractual, que en la etapa contractual. Ello parece que se debe a la implementación del Decreto 1082 de 2015, que se centra más en la regulación de las etapas de planeación del contrato, y refleja cada vez menos interés en la etapa de ejecución del contrato.<sup>22</sup>

Los compromisos de Colombia en la materia al igual que muchos otros países latinoamericanos resultan relevantes. Ejemplo de ello es que ha suscrito la Convención interamericana contra la corrupción de 1996 y la convención de las naciones unidas contra la corrupción en 2003, ambas referidas a contratos públicos.<sup>23</sup> Por eso, el sistema de contratación pública debe ser un sistema fortalecido en estrategias que eviten la corrupción, en este sentido Germán Lozano Villegas ha explicado los objetivos de este sistema deben partir de: el desarrollo humano (finalidades del Estado social de derecho), la eficiencia (actividad administrativa), y la transparencia (como herramienta contra la corrupción). Estas, según él, no pueden verse de manera aislada, porque corresponde a tres actores hacerlas funcionar: al

22. Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, "Análisis de las denuncias por...".

23. BENAVIDES & MORENO CRUZ, *La contratación pública en América Latina*, p. 279.

Estado, los contratistas y a los ciudadanos.<sup>24</sup>

Pese a que la corrupción tiene componentes que se hacen evidentes en el plano público, hay también factores de corrupción que alcanzan la actividad de los que actúan como particulares. Esta ha sido una preocupación que hace algunos años tenía el país, pues los actos de corrupción de las personas naturales o jurídicas del sector privado no se encontraban tipificados por el ordenamiento jurídico, como sí sucede con los tipos de concusión, cohecho y prevaricato, entre otros, aplicables a sujetos activos cualificados como los servidores públicos. Por ello, con la Ley 1474 de 2011 (Estatuto anticorrupción) se crean nuevos tipos penales que sancionan los actos fraudulentos con origen en una sociedad, asociación o fundación, entre los cuales se destaca, el delito de “corrupción privada”, “administración desleal”, “tráfico de influencias de un particular” entre otros.<sup>25</sup>

Expuesto de esta manera, el contrato de concesión aeroportuaria tiene particularidades que lo hace vulnerable a los dos tipos de corrupción, la pública y la privada, dada las relaciones jurídicas derivadas de este. A continuación, se va a describir el origen de los potenciales riesgos del contrato, para luego analizar algunas de las acciones que en particular para el contrato de concesión del aeropuerto El Dorado se han tomado para combatir la corrupción, para finalmente destacar la importancia del control en el contrato de concesión como herramienta para sancionar y vigilar las prácticas indebidas en la ejecución del contrato.

### **III.A. Riesgos de corrupción aplicables al contrato de concesión aeroportuaria**

Previo al análisis de los riesgos, es preciso identificar algunas de las causas de corrupción privada y pública, porque el fenómeno asociado a la ejecución de este contrato no solo se limita a la corrupción en términos públicos.<sup>26</sup>

1. La discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios públicos y el acaparamiento de poder decisivo en estructuras comerciales.

24. LOZANO VILLEGAS, “La contratación estatal como instrumento...”, pp. 317–318.

25. República de Colombia, Ley 1474 de 2011.

26. MORENO BERTOLETTI, “El fenómeno de la corrupción en...”, p. 11.

2. El monopolio en la prestación de ciertos servicios públicos a cargo del Estado o monopolios comerciales que ponen barreras a la libre competencia.
3. Baja probabilidad de ser descubiertos en términos de debilidad de las pautas de transparencia, y de investigación y sanción de los hechos de corrupción.
4. Bajos salarios de los funcionarios públicos o rentabilidad asociada a la actividad de un agente privado.
5. La naturalización y frecuencia de la corrupción en el contexto social.

De este modo, los riesgos asociados con la corrupción en la ejecución del contrato de concesión aeroportuaria de El Dorado pueden concretarse en causas de corrupción si no se toman las medidas preventivas necesarias para evitarlas. En todo caso, en mi opinión, los riesgos derivan de las posibilidades de desviación del poder que se provienen del uso de infraestructura pública como monopolio natural. Es decir, las relaciones jurídicas derivadas del contrato de concesión aeroportuaria son tan diversas, que el potencial de abuso de la posición dominante del concedente y en especial el concesionario es muy alto.

La razón de que el concesionario tenga utilidades sobre los ingresos regulados o no regulados en el contrato es una de las principales finalidades del contrato, y no se puede dejar pasar por alto que ese interés económico es uno de los principales objetivos perseguidos por OPAÍN S.A. en el contrato de concesión. Algunos de los riesgos que se analizarán son resultantes de las relaciones jurídicas con la aeronáutica civil y con el personal que apoya al concesionario la prestación del servicio.

Partiendo de las relaciones jurídicas entre la aeronáutica civil, y OPAÍN S.A., uno de los riesgos que se puede identificar es la fuerte influencia que tiene la sociedad concesionaria en la aeronáutica y el gobierno.<sup>27</sup> Lo que se ha reflejado en la tolerancia con las demoras de entrega de los hitos de modernización del aeropuerto El Dorado. Es claro que el poder que tiene la administración en términos de modificación unilateral se entiende de buena fe, pero es un riesgo que las modificaciones al mismo sean de manera tal que se acomoden a las posibilidades del concesionario

27. Revista Dinero, "La polémica de El Dorado".

y, mientras tanto, las multas pactadas en el contrato, y causadas por las demoras, son usualmente discutidas en el tribunal de arbitramento. Lo cual significa que el concesionario ni cumple con los plazos, ni cumple con las multas mientras se dirime el conflicto de intereses. Además, la opción de declarar la caducidad sería una posibilidad muy remota, porque frente a esta alternativa hay que ver que la estructura de capital de OPAÍN S.A, se encuentra compuesta en su mayoría por constructores, y que el incentivo se encuentra más en el componente de la modernización del aeropuerto, que como tal en la administración de la concesión.

En cuanto a las relaciones jurídicas entre el concesionario y el personal que presta el servicio, es también amplio el horizonte de posibilidades de abuso de poder concesionario. En correspondencia con los explotadores, como las aerolíneas, es claro que los intereses involucrados en buscar la mejor posición mercado del aeropuerto El Dorado es mayúsculo, y esto presenta riesgos tales como que se usen maniobras fraudulentas para que grandes aerolíneas eviten salir del mercado, o impidan a través del concesionario la entrada de nuevos operadores.

Otro factor de riesgo es el que resulta de los modelos de contratos de arrendamiento comercial de los establecimientos ubicados en El Dorado. Una modalidad de los contratos de arrendamiento es el que se basa en el pago de un canon de monto fijo, y otro, es un contrato que contempla un porcentaje de las ventas del establecimiento, cuya modalidad llama la atención, pues hay un conflicto de intereses en lo relativo al establecimiento de precios de los productos, que genera un riesgo por parte del concesionario de tener un interés en abusar de los consumidores, pues conoce y administra la competencia comercial en el aeropuerto. En una entrevista al gerente comercial del concesionario OPAÍN, se advierte que el precio de los productos es significativamente caro, lo cual parece responder a que el precio de los arrendamientos en El Dorado son elevados dependiendo del piso y la ubicación del local.<sup>28</sup> Sin embargo, estas razones de los precios elevados tienen un componente que no puede pasar inadvertido, y es que OPAÍN S.A. administra un monopolio que le permite poner a su favor el canon de arrendamiento que mejor le convenga, pues ante esa posibilidad el arrendatario tiene la posibilidad de tomar la opción que le ofrezca el concesionario o puede también no participar en el mercado comercial del aeropuerto.

28. Blu Radio, "¿Por qué una botella de agua...".

Asimismo, dado que al concesionario le corresponde prestar el servicio de abastecimiento de combustible, los cargos por dicho servicio también pueden ser objeto de riesgo en términos de corrupción, pues según la Asociación de Transporte Aéreo en Colombia (ATAC), el concesionario OPAÍN S.A. ha advertido que los aumentos en los cargos asociados al combustible corresponden al propósito de implementar una red de hidrantes para abastecer las aeronaves. Sin embargo, queda una pregunta y es: ¿qué propósito real tiene este sobrecargo?, pues el anuncio de aumentar el cargo hasta en un 83%<sup>29</sup> desborda la capacidad de los explotadores que deben pagar estos precios, y el margen de operación cubriendo dichos costos afecta su estabilidad en el mercado, en especial si se trata de un operador pequeño. Otro cobro injustificado de la OPAÍN, es el que refiere al servicio de energía mientras se hace el alistamiento del avión, cuya tarifa por hora es de 35 dólares por aeronave,<sup>30</sup> en lugar de cobrar por kilovatios consumidos, situación que sin duda pone un margen de utilidad mayor a favor de OPAÍN SA.

Podrían analizarse muchas otras relaciones del concesionario en la ejecución del contrato, pero el mapa de riesgos que se presenta en una u otra situación es el mismo, OPAÍN S.A. y la Aeronáutica civil potencialmente puede ser agente de corrupción, motivado por intereses propios o de otros, es por ello que la gestión de estos riesgos resulta fundamental en la ejecución del contrato de concesión.

### **III.B. Acciones que garantizan la transparencia y la gestión de riesgos**

En lo relativo a las alternativas preventivas y correctivas contra la corrupción y preservación de la transparencia en la ejecución de los contratos estatales de concesión de servicios como el estudiado es importante analizar dos perspectivas: uno planteado desde las políticas institucionales, y otro desde las herramientas contractuales de transparencia y anticorrupción aplicables al caso.

En primer lugar, las acciones contra la corrupción parten de las políticas colombianas de transparencia o son también llamadas políticas de administración de riesgos de corrupción. Dichas políticas nacen del Plan

29. El Tiempo, “Alerta en aerolíneas por escalada...”.

30. El Tiempo, “Alerta en aerolíneas por escalada...”.

Nacional de Desarrollo que presenta cada uno de los gobiernos de turno, lo cual ha significado avances característicos en el tema en la creación de entidades y normas que protegen la moralidad y el interés general.<sup>31</sup> Hay disposiciones normativas que resultan relevantes en este contexto: la Ley 1474 de 2011 (Estatuto anticorrupción), la Ley 1712 de 2014 (Ley de transparencia y del derecho a la información pública nacional), la Ley 1757 de 2015 (Sobre participación democrática) y el documento CONPES sobre la Estrategia Nacional de la Política Pública integral Anticorrupción elaborado en el año 2013, entre otras.

En materia de contratación estatal es vital tener en cuenta el principio de transparencia, que se desarrolla en las leyes acabadas de mencionar. Estas defienden la posibilidad de visibilizar la contratación pública a través de un sistema de información accesible a todos. Y sin duda en este caso subyace dicho principio como medio de la lucha contra la corrupción.<sup>32</sup>

El contrato de concesión aeroportuaria de El Dorado no es la excepción a la aplicación de estas pautas. Al respecto, las políticas de transparencia que conviene analizar son las que ha establecido la Aeronáutica y el OPAÍN S.A., para la gestión de amenazas de corrupción en el cumplimiento de sus obligaciones. La aeronáutica, por su parte, cada año hace un plan anticorrupción y de atención al ciudadano, y cada cuatro años elabora un plan estratégico institucional. OPAÍN S.A., por ser una sociedad comercial, tiene una política de gestión de riesgo de fraudes, sobornos, y corrupción, como también un código de buen gobierno.

Estos modelos de gestión de riesgo a partir de las políticas institucionales y corporativas son útiles en la medida que cumplen un papel de lucha directa contra la corrupción. Como se evidencia, no solo basta con una política preventiva anticorrupción, o de gestión de riesgos, sino que la adecuada articulación de estos propósitos con los planes de operación de cada una de las entidades, completan el panorama de transparencia realizable.

En cuanto a las condiciones establecidas en el contrato firmado por las partes contra la corrupción no hay mucho que señalar, porque el cumplimiento de las obligaciones por cada uno de los contratantes en los términos

31. Departamento Administrativo de la Presidencia, “Sistematización del proceso de construcción...”, pp. 31–32.

32. HERREÑO ANGULO, “Importancia de la transparencia en...”, p. 139.

pactados es lo que asegura que las partes actúen correctamente, y que se eviten los riesgos de corrupción asociados con la ejecución del mismo. A pesar de esto, es relevante que en algunas de las cláusulas del contrato se aluda a la entrega de informes, y al manejo debido de la información. Esta es la estrategia que finalmente ayuda a concretar el principio de transparencia aplicable a este contrato. En algunos contratos, la ANI ha resuelto incluir pactos de probidad o también llamados pactos de transparencia, y se destaca que en el año 2017 se hizo uno, pero únicamente referido a la interventoría del contrato de concesión de El Dorado.<sup>33</sup>

Asimismo, la administración durante la ejecución de un contrato estatal puede hacer uso de poderes unilaterales, como garantía de una eficiente y continua prestación de servicios públicos a cargo del Estado, y asegurar la correcta aplicación de los principios de la función administrativa. Esto es esencial en los contratos de concesión, al cual se le aplican las reglas consagradas en el artículo 14 del Estatuto General de Contratación.<sup>34</sup>

### III.C. Control

La clave de las herramientas del control para mitigar y prevenir la corrupción en el contrato de concesión del Aeropuerto El Dorado debe partir de la aplicación de los principios de la contratación estatal y la función administrativa. Y, en apoyo a la posición del doctrinante Jaime Orlando Santofimio, el principio más importante es el de la prevalencia del interés general que se vincula directamente con las finalidades estatales.<sup>35</sup> Finalmente, este principio excluye cualquier tipo de desviación del poder que se enmarque en la definición de corrupción, y logra que las etapas contractuales, y en especial la ejecución del contrato, cumplan con parámetros de transparencia que permitan alcanzar la prevalencia del interés general.

Ahora bien, con este principio en el panorama, es preciso distinguir los controles que circundan el contrato de concesión bajo estudio. Son tres los controles directos que se enunciarán: el control técnico a cargo de las interventorías; el control jurisdiccional que, en contratos como este, suelen derivar en mecanismos alternativos de solución de conflictos; y el control

33. Agencia Nacional de Infraestructura, “Anexo 1. Pacto de transparencia”, pp. 1–3.

34. República de Colombia, Ley 80 de 1993, Art 14.

35. SANTOFIMIO GAMBOA, *Tratado de derecho administrativo*, p. 365.



institucional a cargo de las diferentes entidades que vigilan la ejecución del contrato.<sup>36</sup>

El control técnico del contrato de concesión del Aeropuerto El Dorado se encuentra dispuesto en la cláusula 77, en la cual se dice que la supervisión y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones a cargo del concesionario se haría mediante una auditoría externa. Esta fue adjudicada a la sociedad JAHV McGregor, la supervisión financiera, contable, tributaria y administrativa, la interventoría de obras fue adjudicada a la sociedad JFA-A&C y la operativa, ambiental y de mantenimiento al Consorcio operador aeroportuario. Los compromisos asumidos por el interventor con las partes del contrato han sido objeto de múltiples modificaciones, como consecuencia de las obras voluntarias asociadas con la ampliación de los muelles norte y sur, y de las obras complementarias establecidas en adendas hechas al contrato de concesión en el año 2015 y 2016.<sup>37</sup> La importancia de este control técnico es que hace una vigilancia especializada a la ejecución del contrato, lo cual de primera mano puede dar resultados que permitan evaluar y corregir deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones propias del contrato. Actualmente, los interventores del contrato rinden cuentas a la Agencia Nacional de Infraestructura, y en el último informe de auditoría del proyecto aeroportuario de El Dorado del año 2018 de la entidad da cuenta se realizaron hallazgos de la interventoría relacionados la entrega tardía de proyectos, se encontró que no hay un programa de reposición de bienes, organizado mediante un inventario válido, se advirtió que la calidad del servicio no se puede medir mediante encuestas de satisfacción, porque se requiere también medir cuantitativamente la operación del aeropuerto en los términos de la Asociación Internacional de transporte aéreo (IATA). Igualmente, se advierte que corresponde al concesionario lograr que Avianca entregue el área del hangar N°2, so pena de responsabilidad de este.<sup>38</sup>

El control jurisdiccional de los contratos de concesión corresponde al Consejo de Estado, en virtud del artículo 104 del Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Sin embargo, el

36. El tipo de control que ejercen instituciones internacionales especializadas en el tema no va a ser analizado en este espacio. Pese a que cumplen un papel fundamental, se escapan del objeto de estudio del contrato bajo análisis.

37. Agencia Nacional de Infraestructura, Otrosí No. 2 Al contrato No. 7000357 OH, p. 8.

38. Agencia Nacional de Infraestructura, "Informe de auditoría...", p. 28-36.

contrato de concesión de El Dorado en la cláusula 65 y 66 respectivamente, establece dos mecanismos alternativos de solución de conflictos: i) la amigable composición para dirimir cualquier diferencia relacionada con la ejecución del contrato, asociada con aspectos técnicos de ingeniería u operación, o con aspectos financieros y/o contables; y ii) Un tribunal de arbitramento, para dirimir cualquier asunto que surja con ocasión de la celebración, ejecución o liquidación del contrato.<sup>39</sup> Ejemplo de esto es que mediante laudo arbitral del 11 de junio de 2018, se negó la modificación de la cláusula 24 del contrato de concesión aeroportuaria, la cual, a juicio del concesionario, era abusiva por imponer a su cargo una tasa del 4% de los ingresos regulados y no regulados a favor de la agencia Nacional de infraestructura por las demoras en la ejecución de las obras de modernización y expansión del aeropuerto.<sup>40</sup>

El control institucional del contrato de concesión es particular. A diferencia de otros países, Colombia tiene un órgano rector de la contratación pública, la Agencia Colombia Compra Eficiente, pero esta carece de competencias relacionadas con el control y seguimiento de los contratos estatales, y tiene funciones dirigidas a las formulación de políticas públicas de contratación.<sup>41</sup> Es así como el control lo tienen dos órganos principales: dentro del control financiero o fiscal de la gestión pública, se encuentra la Contraloría General de la Nación, que a través de la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física ha intervenido mediante auditorías, no solo a aeronáutica civil, sino al concesionario y al mismo interventor del contrato a propósito de una falla que ocasionó la inundación en las instalaciones del aeropuerto.<sup>42</sup> Asimismo, la Procuraduría General de la Nación, como garante de las responsabilidades disciplinarias involucradas en los contratos estatales, también ha intervenido en el control de la prestación de servicios aeroportuarios, como en el año 2016 cuando decidió abrir una investigación por presunto sabotaje, cuando se interrumpieron las operaciones del aeropuerto durante 25 minutos.<sup>43</sup> De la misma manera, la Procuraduría en el año 2014, formuló pliego de cargos al ex director de la

39. República de Colombia, “Contrato No. 6000169 OK...”.

40. Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, “Tribunal de arbitraje...”, p. 83.

41. BENAVIDES & MORENO CRUZ, *La contratación pública en América Latina*, p. 312.

42. El Heraldo, “Contraloría anuncia auditoría...”.

43. El Espectador, “Procuraduría abrió investigación al aeropuerto...”.

aeronáutica civil por irregularidades en la contratación de una interventoría operativa, ambiental y de mantenimiento para el aeropuerto El Dorado.<sup>44</sup> Es de destacar, que la Corte Constitucional precisó que la responsabilidad disciplinaria se restringe solo a quienes cumplen funciones públicas, lo cual indica que los únicos contratistas que están en esta situación son los interventores, quienes realizan un control técnico sobre la ejecución de los contratos.<sup>45</sup>

Otro elemento de control institucional esencial para este contrato, pero que tiene una función más especializada en lo relativo al servicio aeroportuario, es el que hace la AEROCIVIL, entidad regulada por el decreto 260 de 2004, en el cual se le instaure como la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional, y como función tiene vigilar, evaluar y controlar el funcionamiento de los aeropuertos propios, concesionados, descentralizados o privados para garantizar una operación ágil y segura. Ello permite un control cercano a la ejecución del contrato que tiende más a proteger el servicio como tal que comprende el contrato de concesión aeroportuaria del aeropuerto El Dorado. Muchas son las funciones que desempeña, pero en materia de transparencia cumple una función importante, pues tiene una potestad sancionadora que se orienta por los reglamentos aeronáuticos de Colombia (RAC). Dichas potestades, en lo relativo a las fallas imputables al concesionario, pueden permitirle imponer multas por demoras de más de 24 horas desde la llegada del vuelo en la entrega del equipaje a los pasajeros, si no actualiza oportunamente la información de la identificación de las zonas de embarque, si se realiza un embarque no autorizado de alguna persona o sin contar con el respectivo pasabordo, si llegare a permitir la vulneración de los filtros de seguridad en las zonas de acceso restringido, si por acción u omisión permite la suspensión del suministro de energía eléctrica necesaria para la correcta operación del aeródromo, cuando sus empleados incumplan el programa nacional de control de calidad de la seguridad de la aviación civil, si directamente, o a través de sus dependientes o contratistas, no exhiba o aporte los documentos o información requerida, o que no preste la colaboración solicitada por cualquier funcionario de la UAEAC en el ejercicio de sus funciones.<sup>46</sup> Un ejemplo del control que puede llegar a ejercer es la

44. Procuraduría General de la Nación, “Procuraduría general de la nación...”.

45. Corte Constitucional de la República de Colombia, “Sentencia C-037”.

46. Aeronáutica Civil, “Reglamentos aeronáuticos de Colombia: RAC 13...”, pp 16-20.

posibilidad de iniciar investigaciones al concesionario con miras a imponer multas por una mala gestión en la manipulación de los equipajes de los pasajeros, como sucedió en el 2017.<sup>47</sup>

Un control que cabe señalar pero que por su poca trascendencia no fue analizado como los controles ya mencionados, es el que ejercen las organizaciones gremiales. Este tiene un carácter difuso, porque su seguimiento a la actividad del concesionario no es tan específico, pero en cierta medida la presión que estos hacen podría llegar a ser determinante en ocasiones. A manera de ejemplo se mencionarán dos grupos que corresponden a este tipo de control. El primero es el de la agremiación de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC), que advirtió en su momento que las fallas ocurridas en Diciembre de 2016 en los equipos corresponden a un sabotaje interno, pues no se puso el interés debido en el tema, que “se está haciendo algo mal allá adentro”.<sup>48</sup> El segundo, es la presión de los grupos de consumidores de los establecimientos comerciales del aeropuerto, que son los que finalmente asumen los sobrecostos de la mala administración del aeropuerto El Dorado.

#### IV. CONCLUSIÓN

La realidad de la ejecución del contrato de concesión del aeropuerto internacional El Dorado en lo referente la gestión de riesgos contra la corrupción plantea muchas dudas sobre las asimetrías de poder que involucra. En especial cuando el acaparamiento del poder decisivo de la OPAÍN S.A., determina varias de las condiciones del monopolio estatal que maneja.

Si bien es cierto que una mala gestión, a consecuencia de la incapacidad o imposibilidad de hacer las cosas bien, no encaja prima facie en el concepto de corrupción, es de notar que su habitualidad genera un detrimento económico y funcional, y puede implicar una proyección tal que afecte el sistema político —público de un país, incluso mayor que otros delitos contra la administración pública desde el punto de vista político— criminal.<sup>49</sup>

47. La F.M., “La Aerocivil formuló pliego de cargos...”.

48. REPORTUR, “Aeropuerto El Dorado operará con...”.

49. JAREÑO LEAL, *La corrupción en la contratación pública*, p. 155.

En lo que refiere a las buenas prácticas garantistas de la transparencia, se pregunta si las que se han tomado hasta el momento son suficientes, puesto que la posición dominante del concesionario y la actitud omisiva por parte del concesionario permite que la concreción de riesgos sea cada vez más posible. Por ello, las estrategias deben ser articuladas, en cuanto a prevención, control, y sanción, no solo pueden aparecer soluciones que responden al escándalo de turno, mediante tipificación penal, pues esta forma de penalizar la corrupción suele plantear deficiencias técnicas que impiden la aplicación normativa.<sup>50</sup>

Dado el crecimiento de la operación aeronáutica en Colombia, que en el 2018 alcanzó la movilización más alta de toda la historia,<sup>51</sup> es importante señalar que esta tendencia creciente requiere medidas que permitan la prestación óptima de servicios aeronáuticos que protejan el interés de los usuarios y los agentes involucrados. Esto tiene lugar cuando hay una correcta aplicación de los principios de la contratación estatal y de los servicios públicos permitiendo la eficiencia en la prestación del servicio.

Pero además de ello, la finalidad social que tiene la prestación de los servicios públicos, contemplada en la Constitución Política, le da sentido a la ejecución misma del contrato de concesión, porque en este no caben los abusos de poder que llevan a desviar la gestión de servicios públicos hacia el interés del concesionario.

La vigilancia y control es también importante para determinar responsabilidades en la lucha contra la corrupción, pero es hoy una tarea fragmentada entre instituciones y sanciones débiles que muchas veces no llegan serlo por deficiencias en la labor investigativa. En especial mucho se ha cuestionado a la Aeronáutica civil como ente regulador y sancionador, e incluso el Congreso de la República a través de la comisión Accidental de Seguridad Aérea del Senado ha sostenido que se necesita transformar y reformar el diseño institucional de la entidad.

Finalmente, la prestación de servicios aeroportuarios en Colombia requiere un adecuado estudio de los paradigmas de la corrupción, como instrumento fundamental para promover las relaciones, el entendimiento y la integración entre los países. La seguridad jurídica que deriva de la ejecución del contrato de concesión depende mucho de la gestión de riesgos de

50. JAREÑO LEAL, *La corrupción en la contratación pública*, p. 157.

51. Aeronáutica Civil, “2018 cerró con un alto crecimiento...”.

corrupción, y por ello es importante darle un adecuado manejo a las políticas de transparencia para evitar que se llegue a la necesidad de sancionar, y asimismo afectar el servicio que debería encontrar en condiciones óptimas para los usuarios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aeronáutica Civil, Aeropuertos Aerocivil, URL: <http://www.aerocivil.gov.co/aeropuertos> consultado 31/07/2019.
- Aeronáutica Civil, Reglamento aeronáutico de Colombia: RAC 13 “régimen sancionatorio”.
- Aeronáutica Civil, Unidad Administrativa Especial, “2018 cerró con un alto crecimiento de pasajeros movilizados vía aérea”, 17/01/2019, URL <http://www.aerocivil.gov.co/prensa/noticias/Pages/2018-cerró-con-un-alto-crecimiento-de-pasajeros-movilizados-v%C3%ADa-aérea.aspx> consultado 04/08/2019.
- Agencia Nacional de Infraestructura, Anexo 1. Pacto de transparencia, URL <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.425068&isModal=true&asPopUpView=true> consultado 02/08/2019.
- Agencia Nacional de Infraestructura, Informe de auditoría del 1/03/2018– Proyecto aeroportuario, URL [https://www.ani.gov.co/sites/default/files/pei\\_103\\_auditoria\\_tecnica\\_proyecto\\_aeroportuario\\_el\\_dorado.pdf](https://www.ani.gov.co/sites/default/files/pei_103_auditoria_tecnica_proyecto_aeroportuario_el_dorado.pdf).
- Agencia Nacional de Infraestructura, Otrosí No. 2 Al contrato No. 7000357 OH para la interventoría financiera, contable, tributaria y administrativa para la concesión de la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento, modernización y expansión del aeropuerto Internacional El Dorado, 23/10/2007.
- BENAVIDES, José Luis & MORENO CRUZ, Pablo (eds), *La contratación pública en América latina*: Universidad Externado de Colombia, 2016, Bogotá.
- BOTERO, María Isabel & FERNÁNDEZ, Rodrigo, *Contrato de concesión de aeropuertos en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, 2002, Bogotá, URL <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS74.pdf> consultado 31/07/2019.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, “Concepto del 12 de diciembre de 2017”, 12/12/2017, Consejero Ponente Oscar Amaya Navas, Rad. No. 2343.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, “Sentencia 994-00071/14390”, 18/03/2010.
- Corporación Transparencia por Colombia, *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*, URL <http://transparenciacolombia.org.co/2019/01/29/resultados-ipc-2018/> consultado 04/08/2019.
- Corte Constitucional de la República de Colombia, “C-037”, 28/01/2003.
- Departamento Administrativo de la Presidencia & Secretaría de transparencia & Agencia de Cooperación Internacional de Colombia & Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Sistematización del proceso de construcción de la política pública integral anticorrupción*, 04/2014, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación & Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento Conpes. Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción*, 9/12/2015. URL <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/167.pdf> consultado 04/08/2019.
- Diario El Espectador, “Procuraduría abrió investigación al aeropuerto El Dorado”, 22/12/2016, URL <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/procuraduria-abrio-investigacion-al-aeropuerto-el-dorad-articulo-671614>, consultado 04/08/19.
- Diario El Heraldó, “Contraloría anuncia auditoría al contrato de concesión de el aeropuerto El Dorado por inundación”, 30/11/2016, URL <https://www.elheraldo.co/colombia/en-video-contraloria-anuncia-auditoria-al-contrato-de-concesion-de-el-dorado-por-inundacion> consultado 04/08/2019.
- Diario El Tiempo, “Alerta en aerolíneas por escalada de alzas en servicios de El Dorado”, 7/08/2014, URL <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14353957> consultado 04/08/2019.
- El Dorado, *Estadísticas de pasajeros y operación aéreas trimestre, 2019*, URL <https://eldorado.aero/wp-content/uploads/2019/04/Consolidado-1-Trimestre-de-2019.pdf> consultado 04/08/2019.
- HERREÑO ANGULO, Carol Juliana, Importancia de la transparencia en la contratación pública en la lucha contra la corrupción, en *Revista Global Iure*, 2015, Vol. 3, 11/2015, p. 139, URL <https://www.jdc.edu.co/revistas/index.php/giure/article/view/264/286> consultado en 31/07/2019.
- JAREÑO LEAL, Angeles (dir.), *Corrupción Pública: Cuestiones De Política Criminal (I) La Corrupción En La Contratación Pública*, Iustel, 2014, Madrid.

- LOZANO VILLEGAS, Germán, “La contratación estatal como instrumento contra la corrupción, balance y perspectivas”, en MONTAÑA PLATA, Alberto & RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván, *Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas*, Universidad Externado de Colombia, 2017, Bogotá.
- MATALLANA, Ernesto, *Manual de contratación de la administración pública: reforma de la ley 80 de 1993*, 4ta ed., Universidad Externado de Colombia, 2015, Bogotá.
- Ministerio de Transporte de la República de Colombia, “Concesión para la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento y modernización y expansión del aeropuerto internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C.”, Contrato No. 6000169, 12/09/2006.
- MORENO BERTOLETTI, Mary Luz, *El fenómeno de la corrupción en el contrato de concesión del Aeropuerto el Dorado*, Universidad Militar Nueva Granada, 2010, Bogotá, p. 11. URL <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/3537/MorenoBertolettiMaryLuz2010.pdf?sequence=2&isAllowed=y> consultado 31/07/19.
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, *Análisis de las denuncias por casos de corrupción*, URL <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/analisis-denuncias-casos-corrupcion.aspx> consultado 31/07/19.
- Portal Blu Radio, “¿Por qué una botella de agua puede costar 12.000 en el Aeropuerto El Dorado?”, 2/01/2019, URL <https://www.bluradio.com/bogota/por-que-una-botella-de-agua-puede-costar-12000-en-el-aeropuerto-el-dorado-201402-ie435> consultado 04/08/2019.
- Portal La FM, *La Aerocivil formuló pliego de cargos a Opain por cambio de maletas con droga en el Dorado*, 7/03/2017, URL <https://www.lafm.com.co/bogota/aerocivil-formulo-pliego-cargos-opain-cambiazomaletas-droga-dorado> consultado 04/08/2019.
- Portal Reportur, “Aeropuerto El Dorado operará con nuevo centro de control: Aerocivil”, 26/12/2016, URL <https://www.reportur.com/colombia/2016/12/26/aeropuerto-eldorado-operara-con-nuevo-centro-de-control-aerocivil/> consultado 04/08/2019.
- Procuraduría General de la Nación, “Procuraduría general de la nación formula pliego de cargos al exdirector de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil”, Boletín 015, 23/01/2014, URL [https://www.procuraduria.gov.co/porta/Procuraduria-General\\_de\\_la\\_Nacion\\_formula\\_pliego\\_de\\_cargos\\_a\\_exdirector\\_e\\_de\\_la\\_Unidad\\_Administrativa\\_Especial\\_Aeronautica\\_Civil.news](https://www.procuraduria.gov.co/porta/Procuraduria-General_de_la_Nacion_formula_pliego_de_cargos_a_exdirector_e_de_la_Unidad_Administrativa_Especial_Aeronautica_Civil.news) consultado 31/07/2019.



- República de Colombia, Ley 80 de 1993, 28/10/1993, *Diario Oficial No. 41.094*.
- República de Colombia, Ley 1474 de 2011, 12/07/2011, *Diario Oficial No. 48.128*.
- República de Colombia, Ley 105 de 1993, 30/12/1993, *Diario Oficial No. 41.158*.
- Revista Dinero, “La polémica de El Dorado” en *Dinero*, 15/05/2009, URL <https://www.dinero.com/caratula/edicion-impres/ articulo/la-polemica-dorado/78068> consultado 04/08/2019.
- SÁNCHEZ, Bernardo, *Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada*, URL [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6356/1/S1100093\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6356/1/S1100093_es.pdf) consultado 31/07/2019.
- SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo*, Universidad Externado de Colombia, 2003, Bogotá.
- Superintendencia de Industria y Comercio, Delegatura de Protección de la Competencia, *Estudios de Mercado. Aeropuertos de Colombia (2010–2012)*, URL [http://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/promocion\\_competencia/Estudios\\_Economicos/Estudios\\_Economicos/Estudios\\_Mercado\\_Aeropuertos.pdf](http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/promocion_competencia/Estudios_Economicos/Estudios_Economicos/Estudios_Mercado_Aeropuertos.pdf) consultado 31/07/19.
- Tribunal de Arbitraje, “Sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional Opain S.A. vs. Agencia Nacional de Infraestructura”, 11/07/2018.