

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Jurisprudencia**

**Las concesiones aeroportuarias en el Ecuador:  
Implicaciones de la concesión administrativa del Nuevo  
Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de Quito dentro  
del sector estratégico del transporte y la conveniencia de  
que vuelva a ser administrado por el Municipio de Quito.**

Ensayo jurídico

**David Salazar del Pozo**

Trabajo de titulación presentado como requisito  
para la obtención del título de  
Abogado

Quito, 10 de mayo de 2016

Universidad San Francisco de Quito

Colegio de Jurisprudencia

HOJA DE APROBACIÓN DE TRABAJO DE TITULACIÓN

Las concesiones aeroportuarias en el Ecuador: Implicaciones de la concesión administrativa del Nuevo Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de Quito dentro del sector estratégico del transporte y la conveniencia de que vuelva a ser administrado por el Municipio de Quito.

DAVID SALAZAR DEL POZO

Dr. Juan Pablo Aguilar

Presidente y Lector del Trabajo de Titulación

Mgs. Marco Morales

Lector del Trabajo de Titulación

Dr. Juan Carlos Pérez Hernández

Director del Trabajo de Titulación.

Farith Simon, Dr.

Decano del Colegio de Jurisprudencia

Quito, 10 de mayo de 2016

## INFORME DE DIRECTOR DE TRABAJO DE TITULACIÓN

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

EVALUACION TRABAJO ESCRITO TESINA

TESINA/TITULO Las concesiones aeroportuarias en el Ecuador: Implicaciones de la concesión administrativa del Nuevo Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de Quito dentro del sector estratégico del transporte y la conveniencia de que vuelva a ser administrado por el Municipio de Quito.

ALUMNO **David Salazar del Pozo**

EVALUACIÓN:

**a) Importancia del problema presentado.**

El problema planteado en la tesina elaborada por David reviste gran importancia en la actualidad, debido a que el transporte aéreo, como medio de comunicación, ha crecido notablemente a nivel mundial, siendo necesario contar con infraestructura de primer orden que permita desarrollar tal actividad, en forma segura y con comodidad para los usuarios del servicio. Hoy en día son más las personas que se movilizan por vía aérea, así como las aerolíneas que operan hacia cada aeropuerto, muchos de estos últimos ya se encuentran saturados y requieren de expansiones constantemente, por lo que el Estado ha resuelto delegar, mediante concesiones a terceros, privados, el desarrollo, administración y operación de los mismos. A lo largo de la tesina, el estudiante realiza un recorrido por las instituciones el Derecho que regulan las concesiones aeroportuarias, buscando llegar a una conclusión con respecto a los problemas que plantea el concepto de concesión para este tipo de actividad, cuestión que resulta de fundamental importancia para el correcto desarrollo del sector aeroportuario.

**b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador.**

La hipótesis planteada por el alumno resulta trascendente pues se refiere a la importancia de las concesiones aeroportuarias y, el análisis específico para el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de Quito, especialmente sobre la posibilidad que el contrato de concesión pueda ser terminado y la administración central se encargue de su operación, buscando un beneficio para los usuarios de tal infraestructura y, desde luego, para las compañías operadoras del servicio de transporte aéreo.

De las conclusiones y recomendaciones de la tesina se puede considerar la posibilidad contractual (legal) de terminar un contrato de concesión; sin embargo, corresponderá determinar las implicaciones políticas, sociales y económicas que podría conllevar tal decisión.

**c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.**

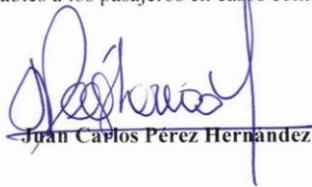
De la revisión de la tesina se observa que David ha utilizado, para su investigación y redacción del trabajo, una serie de información adecuada y variada, contenida en diferentes medios, tanto digitales como físicos. Todos los materiales utilizados resultan, no solo suficientes y pertinentes, sino que se encuentran actualizados a la fecha, por lo que el trabajo recoge las teorías y doctrinas que se tratan al momento, hecho que contribuye a entender la realidad del problema planteado.

**d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada).**

A lo largo de la tesina se denota el análisis efectuado por el estudiante a fin de argumentar de forma adecuada, metódica y sustentada la investigación llevada a cabo. La hipótesis se encuentra válidamente justificada con la problemática actual planteada por el autor, en la que se refleja la realidad de la relación entre el Estado y los concesionarios aeroportuarios, así como la posibilidad que en los contratos de concesión, el Estado, por así considerarlo, pueda dar por terminado tales contratos y retomar la operación de los aeropuertos.

Los argumentos esbozados en el trabajo denotan una investigación exhaustiva tanto de la legislación nacional como de la doctrina internacional, con la finalidad de establecer mecanismos alternativos que sean favorables a los pasajeros en casos como los planteados.

FIRMA DIRECTOR:



Juan Carlos Pérez Hernández

## © DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma:

-----

Nombre:	David Salazar del Pozo
Código del Estudiante:	00104618
C. C.	1715897409
Ciudad y fecha:	Quito, 10 de mayo de 2016

*Agradezco a:*

*Mis papás, hermanos y abuelos,  
por acompañarme en este camino.  
A la Universidad San Francisco  
De Quito, por ser el lugar donde  
me formé y trabajé por 5 años.  
A mis amigos y amigas, por  
estar siempre pendientes de mí.*

*A Sophia Espinosa, por toda su  
paciencia y apoyo.*

*A mi director, Juan Carlos Pérez,  
por regalarme su tiempo  
e instruirme a percibir la  
aeronáutica de un modo especial.*

**RESUMEN**

La presente investigación realiza un estudio descriptivo de la figura jurídica de la concesión como una modalidad de delegación para la prestación de Servicios Públicos.

Se hace un análisis del régimen jurídico de la concesión en el Ecuador para comprender el Contrato administrativo de Concesión celebrado entre la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ) y la Canadian Commercial Corporation (CCC), a fin de verificar la conveniencia y posibilidad para que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pueda administrar directamente el Nuevo Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de Quito.

De igual manera, se realiza un análisis jurídico de la Concesión del Servicio Público aeroportuario como sector estratégico bajo la Constitución del Ecuador.

## **ABSTRACT**

The current investigation offers a descriptive study towards the legal concept of concession as a type of delegation to provide public services.

This paper presents an analysis of the ecuadorian legal regime of concessions concerning certain issues with reference to the Concession Contract concluded between Corporación Aeropuerto Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ) and Canadian Commercial Corporation (CCC) in order to verify the convenience and possibility to directly manage Quito International Airport Mariscal Sucre by the Municipality of Quito.

At the same time, a legal analysis is carried out to comprehend the Public Service Concession regarding airport facilities as a strategic sector under the Ecuadorian Current Constitution.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I: Concesión de servicios públicos</b> .....	12
1.1 Infraestructura: concepto y contenido. Aeródromos y Aeropuertos: concepto y clasificación. ....	12
1.2 Rol regulador del Estado con respecto a la infraestructura aeroportuaria .....	18
1.2.1 Efectos jurídicos de la descentralización administrativa.....	20
1.3 La naturaleza jurídica de la concesión administrativa. ....	25
1.3.1 Diferencia sustancial entre del contrato de concesión en el Derecho Público y el contrato de concesión en el Derecho Privado. ....	30
1.4 Concesión de servicios públicos y sus elementos esenciales.....	31
<b>CAPÍTULO II: Concesión del Servicio Público aeroportuario en el Ecuador</b> .....	34
2.1 Concesiones del Servicio Público aeroportuario como sector estratégico bajo la Constitución del Ecuador.....	34
2.2 Concesión del servicio público aeroportuario. ....	40
2.2.1 La privatización como modo de explotación aeroportuaria.....	42
2.3 Análisis general de las concesiones aeroportuarias en Colombia: Derecho Comparado .....	43
2.4 Situación actual aeroportuaria en el Ecuador. ....	47
<b>CAPÍTULO III: Viabilidad de una terminación anticipada del Contrato de Concesión del Nuevo Aeropuerto Mariscal Sucre de Quito para que vuelva a ser administrado por el Municipio de Quito</b> .....	49
3.1 Concesión del Aeropuerto Internacional José Joaquín de Olmedo de la ciudad de Guayaquil.....	49
3.2 Breve reseña y antecedentes para la concesión del Nuevo Aeropuerto Mariscal Sucre de Quito (NAIQ) .....	53
3.2.1 La Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ) como organismo administrador del proyecto NAIQ. ....	56

3.2.2 La Canadian Commercial Corporation (CCC) como entidad delegataria de la concesión del NAIQ.....	57
3.2 Contrato de Concesión relativo al NAIQ celebrado entre la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (ExCORPAQ) y Canadian Commercial Corporation (CCC). .....	58
3.3 Posibilidad de que el Municipio de Quito administre y opere el Nuevo Aeropuerto internacional de Quito.....	62
3.3.1 Terminación anticipada del Contrato de Concesión del Nuevo Aeropuerto Mariscal Sucre de Quito para que vuelva a ser administrado por el Municipio de Quito .....	64
<b>CAPÍTULO IV: Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>66</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>72</b>

## INTRODUCCIÓN

El desenvolvimiento de la actividad aérea se debe a la presencia de tres elementos esenciales: El espacio aéreo, las aeronaves y la infraestructura aeroportuaria. Esta última viene a ser el eje central para el desarrollo del contenido de este trabajo. Los aeropuertos son unas de las estaciones de transporte más organizado y dinámico dado a la importancia que tienen en el desarrollo y el modo de desenvolvimiento del transporte aéreo.

El Estado debe ser el responsable de crear estrategias efectivas y eficientes que aporten al desarrollo de un país, pues su obligación social le exige el deber de garantizar la prestación de servicios públicos con un nivel óptimo de calidad.

La concesión puede ser considerada como un aspecto de eficacia en un Estado moderno, puesto que entrega a terceros ciertas actividades que la administración pública no puede abarcar ni asumirlas en su totalidad, ya sea por falta de recursos económicos y financiamiento, o por impedimentos u obstáculos socio-políticos. La concesión puede generar varias ventajas que beneficien al concesionario como al concedente.

La concesión de un servicio público se refiere a la figura contractual que permite al Estado central, cumplir con la garantía de prestar servicios públicos, así sea mediante la participación de particulares o terceros, manteniendo la titularidad de los mismos. Esta participación debe regirse bajo los principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad.

Se considera oportuno analizar comparativo de los elementos y aspectos del régimen jurídico de la concesión de servicios públicos entre las normas de la Constitución vigente con las de la Constitución Política del Ecuador de 1998, a fin de observar las principales semejanzas y diferencias.

Este trabajo busca enfatizar que sí existe la posibilidad jurídica de que el Nuevo Aeropuerto Mariscal Sucre de Quito vuelva a ser administrado, operado y mantenido por el Municipio de Quito.

Esta investigación se conformará por medio de cuatro capítulos. En el primer capítulo se tratará conceptos generales de Derecho Aeronáutico relevantes al tema de exposición, así como también modalidades de delegación, figura jurídica de la concesión, concesión de servicios públicos, etc., con el fin de que el lector se adecúe a la terminología y sentido general de la temática de este trabajo. El segundo busca centrarse en la prestación del servicio público aeroportuario a través de la concesión. Este capítulo estará de la mano con la normativa local, así como también de normas de Derecho comparado. De igual manera, se hará un recuento de la situación actual de los aeropuertos en el Ecuador. En cuanto al tercer capítulo, se analizará los Decretos Ejecutivos que delegan la concesión del Aeropuerto de Guayaquil y de Quito. Se abordará de manera más detallada el contrato de concesión celebrado entre la CORPAQ y la Canadian Commercial Corporation, con el objetivo de verificar la posibilidad de una terminación anticipada del plazo. Finalmente, el cuarto capítulo abarcará todo lo relacionado a las conclusiones y recomendaciones del tema que se desarrollará a lo largo de este trabajo de titulación.

## **CAPÍTULO I: Concesión de servicios públicos.**

### **1.1 Infraestructura: concepto y contenido. Aeródromos y Aeropuertos: concepto y clasificación.**

El desarrollo de la aeronáutica ha ido cruzando largos trayectos en un tiempo considerablemente breve, es así que después de la Segunda Guerra Mundial, durante el periodo de paz, se evidenció un fuerte aumento de la circulación aérea internacional, tanto para el transporte de pasajeros como para el transporte de carga.<sup>1</sup> Esta situación conlleva a un análisis de la evolución de los servicios aeroportuarios como actividad complementaria y necesaria para el transporte aéreo.

Por otro lado y de forma previa, corresponde analizar y entender qué es el Derecho Aeronáutico, el italiano Pietro Cogliolo escribe sobre el Derecho Aeronáutico y dice que éste es “el conjunto de normas de Derecho Público y Privado que regulan la navegación aérea y, en general, el movimiento de las aeronaves y otros aparatos que se mueven en el aire, en relación con las cosas, con las personas y con la tierra”<sup>2</sup>. El hecho científico, es decir la aviación, a su vez se ha ido transformando por la acción de la técnica y la ciencia, creando problemas y situaciones que deben ser resueltos a través de una regulación jurídica. Pues, si el hecho científico-técnico se altera, también hay que modificar el hecho jurídico<sup>3</sup>.

En la investigación para este trabajo se ha encontrado una posible diferencia conceptual en lo que respecta a la rama del Derecho que se enfoca a la materia aeronáutica. Existe una cuestión del nombre, su definición, sus relaciones y fuentes, pues hay varias denominaciones para esta materia que, entre numerosos tratadistas, han originado divergencias y han mencionado nombres como Derecho Aéreo, Derecho Aeronáutico, Derecho de la Aviación, Derecho de la Navegación, Derecho Aéreo-Aeronáutico, entre otros. Ahora bien, a simple vista, todos éstos tienen una estrecha relación, puesto que algunas denominaciones expanden su definición a detalle, otras forman parte de una y otras se correlacionan. Al final del camino, para efectos de este trabajo e investigación,

---

<sup>1</sup> Alex Meyer. *Compendio de Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1947, Prólogo.

<sup>2</sup> Ciro Manrique. *El Derecho Aeroportuario y Espacial*. Lima: Editorial Mantaro, 1998, p. 57.

<sup>3</sup> *Id.*, p.56.

usaremos, cómo se lo ha hecho en el firmamento académico, el concepto y definición de Derecho Aeronáutico.<sup>4</sup>

La historia de la aviación, así como la del Derecho Aeronáutico, requiere un análisis cronológico que se remonta varios años atrás. El arte de la navegación aérea, luego de tantos experimentos, se desarrolla con la hazaña que marca el inicio de la aviación, es decir con el primer vuelo ejecutado en un aparato más pesado que el aire, el cual estuvo a cargo de los hermanos Orville y Wilbur Wright, aquel 17 de diciembre de 1903, en Kitty Hawk. Pues, desde ese momento, la aeronave deja de ser un aparato que se sostiene en el aire y pasa a un segundo plano, mucho más importante, donde se introducen cambios en las relaciones sociales, en el ámbito económico, en el sistema político y, por supuesto, en el orden jurídico.<sup>5</sup> Precisamente, en esta última área se enfoca el presente trabajo, obviamente teniendo en cuenta también ciertas esferas de otras ramas de estudio.<sup>6</sup>

La aeronáutica se desenvuelve comúnmente en el espacio aéreo y, por tanto, las aeronaves desarrollan sus actividades allí; sin embargo, éstas no pueden mantenerse en el aire por un tiempo indefinido. Sería caótico e imposible, operativamente hablando, suponer que existan aeródromos individuales, debido a que la operación se debe concentrar en uno solo. Esta situación compromete a que exista una ordenación de servicios en tierra donde se garantice seguridad y una plena ejecución de dicha prestación, pues estaríamos hablando de una infraestructura terrestre donde ocurra el despacho de usuarios, carga y correo, donde haya provisión de combustible para las aeronaves, servicios de mantenimiento, pistas de aterrizaje, edificios, instalaciones, sistemas y auxiliares de navegación, etc.<sup>7</sup> Una infraestructura aeroportuaria, según Agustín Rodríguez Jurado, es “el conjunto de instalaciones y servicios que, desde la superficie, sirven las necesidades de la actividad aeronáutica, posibilitando la partida y llegada de aeronaves, controlando y aumentando la seguridad de los vuelos”<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. Ciro Manrique. *El Derecho Aeroportuario y Espacial. Óp. cit.*, p.56.

<sup>5</sup> Humberto Martínez *El Contrato de Transporte Aéreo Internacional*. Quito: Aldus Editores, 1992, p.2.

<sup>6</sup> Cfr. Ciro Manrique. *El Derecho Aeroportuario y Espacial. Óp. cit.*, p.56.

<sup>7</sup> *Id.*, p.14.

<sup>8</sup> Cfr. Agustín Rodríguez. *Óp. cit.*, pg. 115. Citado en Humberto Martínez. *El Contrato de Transporte Aéreo Internacional*. Quito: Aldus Editores, 1992, p. 14.

Antes de enfocarnos en aeropuertos y aeródromos como tales, es imprescindible recalcar el componente esencial de la infraestructura terrestre y su desenvolvimiento en la actividad aeronáutica. Es imposible concebir la idea de aviación sin una organización estructurada en tierra para suplir las necesidades que se requiere. El orden jurídico internacional en cuanto a la aeronáutica está sobre la mesa, específicamente, por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI por sus siglas en español), la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés), el Convenio de Chicago, promulgado el 7 de diciembre de 1944 y de sus Anexos Técnicos<sup>9</sup>, el Convenio de París de 1919, el Convenio de Varsovia de 1929, el Convenio de Roma de 1952, Tokio (1963), La Haya (1970), Montreal (1971), etc.<sup>10</sup> Empero, ¿por qué se debe hacer alusión a la normativa internacional? El desarrollo de la aviación, en un tono comercial ha derivado muchas peculiaridades que pueden contraponer o confrontar cierta problemática. Ya sea la seguridad operacional, sistemas de navegación, congestión de vuelos o la influencia de los aeropuertos para el desarrollo de las ciudades. Estas situaciones se inmiscuyen directamente y se relacionan con las normas internacionales.

La infraestructura terrestre que hemos mencionado a lo largo de este capítulo es un complejo organizado que abarca varias estructuras y servicios entre ellos los aeropuertos, los cuales se definen básicamente como aeródromos en los cuales, de modo permanente, existen instalaciones, construcciones y servicios, para organizar constantemente el tráfico aéreo, aparcamiento de aeronaves, su reparación y, para el recibimiento y despacho de pasajeros y carga.<sup>11</sup>

A modo de refrescar los conceptos que se tratarán en este trabajo, es didáctico emprender una diferencia entre la definición de aeropuerto y aeródromo. De acuerdo a las resoluciones y consideraciones emanadas por los diferentes organismos internacionales de aviación, un aeropuerto es en realidad un aeródromo que ubica instalaciones fijas y

---

<sup>9</sup> Mario Folchi. *Primeras Jornadas Académicas del Transporte Aéreo y Derecho Aeronáutico: Sistemas de Privatización Aeroportuaria, Experiencia en América Latina*. San José: Asociación de Líneas Aéreas Internacionales, 1999, p. 341.

<sup>10</sup> Ciro Manrique. *El Derecho Aeroportuario y Espacial*. *Óp. cit.*, p.64.

<sup>11</sup> Mario Belmar. Concepto de aeropuertos. Universidad de Valencia digital. 23 de septiembre de 2014. Disponible en: [ingenieriaaeroportuaria.blogs.upv.es/2013/02/08/tema-2-concepto-de-aeropuerto/](http://ingenieriaaeroportuaria.blogs.upv.es/2013/02/08/tema-2-concepto-de-aeropuerto/)

dedicadas al transporte aéreo, por lo que todo aeropuerto será un aeródromo.<sup>12</sup> Este último, implica una cuestión importante y; por tanto, se necesita conceptualizarlo para evitar cualquier confusión. El Código Aeronáutico ecuatoriano, en su artículo 23, establece que: “las superficies dispuestas para la llegada y partida de aeronaves se clasifican en aeródromos y aeropuertos”.<sup>13</sup> Su artículo 24 menciona que “se tendrá por aeródromo la superficie de límites definidos con inclusión, en su caso, de edificios e instalaciones, apta normalmente para la salida y llegada de aeronaves”<sup>14</sup>. De manera concordante, el artículo 25 dice que: “son aeródromos públicos los que están abiertos al uso público; los demás son privados o militares.”<sup>15</sup> La condición del propietario del inmueble no califica un aeródromo como público o privado”<sup>16</sup>. Asimismo, según la Resolución de la Aviación Civil 1 sobre Definiciones y Abreviaturas de la Aeronáutica Civil, publicada en el R.O. 186 del 4 de noviembre de 1997, se define un aeródromo como un “área definida de tierra o de agua (que incluye todas sus edificaciones, instalaciones, y equipos) destinada total o parcialmente a la llegada, salida y movimientos de aeronaves en superficie”<sup>17</sup>. Los aeródromos vendrían a ser el *género*, mientras que los aeropuertos la *especie*. Éstos son grandes construcciones que cuentan con pistas de aterrizaje pavimentadas con una extensión considerable para que la mayoría de aviones se puedan desplazar cómodamente con normalidad. En ellos existen calles de rodaje, terminales de carga y de usuarios, plataformas de estacionamiento, hangares, etc.

Anteriormente, ya se distinguió que, en cuanto a los aeropuertos, existe la parte aire en la cual las operaciones se originan en las aeronaves para cubrir todas las necesidades que ésta requiera; y en el lado tierra, todos los servicios e instalaciones destinados a las necesidades de los usuarios.<sup>18</sup> De modo general, los aeropuertos:

---

<sup>12</sup> Definición de Aeródromo. <http://www.definicionabc.com/general/aerodromo.php> (acceso: 02/12/2015).

<sup>13</sup> Código Aeronáutico ecuatoriano. Artículo 23. Registro Oficial Suplemento No. 435 de 11 de enero de 2007.

<sup>14</sup> *Id.*, Artículo 24.

<sup>15</sup> *Id.*, Artículo 25.

<sup>16</sup> Código Aeronáutico de la República de Argentina. Artículo 25. Mayo de 2003.

<sup>17</sup> Resolución de la DAC. *Definiciones y Abreviaturas de Aeronáutica Civil*. Registro Oficial 186 de 04 de noviembre de 1997.

<sup>18</sup> Definición de Aeródromo. <http://www.definicionabc.com/general/aerodromo.php> (acceso: 02/12/2015).

[...] cuentan con cuatro partes diferenciadas entre sí. En primer lugar, un aeropuerto cuenta con una zona de recepción y embarque, normalmente cubierta y donde se ubican todas las oficinas y puestos de atención al público; una extensa pista de despegue y aterrizaje y la zona de hangares donde se guardan todas las aeronaves. Estos hangares son galpones de gran tamaño que se hallan siempre al lado de la pista para facilitar el traslado de los aviones. Finalmente, también hay una torre de control, responsable de organizar el tráfico aéreo y de recibir y despedir a los vuelos que se encuentren activos en la zona.<sup>19</sup>

La República de Argentina ha sido un referente esencial para América Latina con respecto a la aeronáutica. Un sinnúmero de tratadistas y especialistas en Derecho Aeronáutico han colaborado con la inserción de términos y definiciones al ordenamiento jurídico aeronáutico de los distintos países, por lo que es conveniente citar el concepto de *aeropuerto* que el Código Aeronáutico argentino menciona. En su artículo 26 se establece:

Son aeropuertos aquellos aeródromos públicos que cuentan con servicios o intensidad de movimiento aéreo que justifiquen tal denominación. Aquellos aeródromos públicos o aeropuertos destinados a la operación de aeronaves provenientes del o con destino al extranjero, donde se presten servicios de sanidad, aduana, migraciones y otros, se denominarán aeródromos o aeropuertos internacionales. La reglamentación determinará los requisitos a que deberán ajustarse para que sean considerados como tales [...].<sup>20</sup>

Los aeropuertos son unas de las estaciones de transporte más organizado y dinámico dado a la importancia que tienen en el desarrollo y el modo de desenvolvimiento del transporte aéreo. Los aeropuertos son los espacios en los cuales se receptan y se dan diferentes tipos de servicios aéreos, la mayoría relacionados con el turismo y el comercio. Debido a que el transporte aéreo evoluciona gradualmente, los aeropuertos llegan a ser magnas terminales en las que se presentan diferentes tipos de actividades, directa o indirectamente vinculados con la aviación.<sup>21</sup>

Los aeropuertos se han ido desarrollando como áreas de intercambio, ya que su posición en el ámbito de transporte ha creado ventajas fundamentales que atraen una extensa oferta de actividades económicas, funcionando como puntos estratégicos de avance. Estas imponentes terminales aéreas juegan un rol elemental en el crecimiento económico del territorio donde se localizan. Si los aeropuertos son sustanciales para las urbes, el

---

<sup>19</sup> *Definición de Aeropuerto*. <http://www.definicionabc.com/general/aeropuerto.php> (acceso: 02/12/2015).

<sup>20</sup> Código Aeronáutico de la República de Argentina. Artículo 26. mayo de 2003.

<sup>21</sup> *Definición de Aeropuerto*. <http://www.definicionabc.com/general/aeropuerto.php> (acceso: 02/12/2015).

entorno favorable viene a ser un coeficiente de competitividad significativo para la operación de éstos.<sup>22</sup>

El Dr. Jaime Escobar, reconocido especialista de la aeronáutica colombiana, considera que “el sector de transporte aéreo es el único dentro de la industria de transporte que paga el total, si no más, de la infraestructura que utiliza”<sup>23</sup> He ahí la significativa influencia que tiene la misma en el sector aéreo mundial. Las construcciones e instalaciones en un aeropuerto son grandes obras que requieren de una inversión gigante sea pública o privada para su realización. En el caso de América Latina, la inversión destinada a construcción de una infraestructura aeroportuaria, ha sido un dolor de cabeza, debido a que es un reto de gran importancia que tiene y debe afrontar la industria aerocomercial. El futuro no es cierto, por lo que en este ámbito se pueden presentar circunstancias en las que influyan en el acierto de la inversión, en el aumento de costos, en el fracaso de proyectos, entre otras situaciones.<sup>24</sup>

La importancia de un aeropuerto para una ciudad metrópoli no puede ser opacada. Pues, la globalización y la correlación de unos sujetos con otros, son razón válida para defender la idea de que una ciudad, al tener un aeropuerto con una infraestructura de primer nivel, se conecta directamente con el mundo con el fin de atraer sedes empresariales, comercio e inversiones. Pues, existen ciertos estudios donde se comprueba que la disponibilidad de un óptimo aeropuerto con una organización y administración efectiva, aumenta significativamente la capacidad de la ciudad para generar crecimiento económico.<sup>25</sup> En un segundo plano, el hecho de tener un aeropuerto, “es sustancial para concretar actividades de innovación en una región dado que el capital humano cualificado necesita tener conexión rápida con otros centros de conocimiento”<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Ana Paola Valles Ruiz. *El Aeropuerto Internacional Eldorado como elemento urbanístico determinante en la articulación urbana y regional. Relación en los Escenarios: Ciudad Aeropuerto y Ciudad-Región*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2011.

<sup>23</sup> Jaime Escobar. *Segundas Jornadas Académicas de Transporte Aéreo y Derecho Aeronáutico: Necesidades de inversión en infraestructura aeroportuaria en Latinoamérica*. San José: Asociación de Líneas Aéreas Internacionales, 2001. p. 75

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> Xavier Vives. *El aeropuerto en la globalización*. [http://www.iese.edu/es/files/SPSP-opinio\\_el%20aeropuerto\\_tcm5-6753.pdf](http://www.iese.edu/es/files/SPSP-opinio_el%20aeropuerto_tcm5-6753.pdf) (acceso: 12/01/2016)

<sup>26</sup> *Ibíd.*

Una ciudad, al ser un área urbana donde habita una alta densidad poblacional y donde sus ocupantes no se enfocan, mayoritariamente, en la agricultura, debido a que lo hacen en el campo industrial y de comercio, necesita conectarse y comunicarse con otros lugares y espacios<sup>27</sup>. Por lo tanto, una ciudad-capital o ciudad-sede, requerirá de un aeropuerto de un nivel óptimo con un centro de distribución de vuelos con conexiones nacionales e internacionales<sup>28</sup> con instalaciones que acojan un volumen considerable de usuarios; y que, por sobre todo, otorgue las necesidades y servicios que el aeropuerto está obligado a prestar.

El Estado tiene interés de conocer la existencia de aeródromos en su territorio debido a múltiples razones. Una de ellas es por la facultad que tiene en regular el tráfico aéreo y su intervención en éste, ya que sin previa autorización de las instituciones pertinentes, no existirá la habilitación y permiso de operación. Otra razón se debe a que no todos los aeródromos están abiertos al uso público, pues existen algunos que, por sus actividades y funciones específicas, tienen restricción en cuanto a su acceso y utilización.<sup>29</sup> Asimismo, los aeródromos privados que han sido construidos por sociedades y particulares, tendrán que regirse bajo el velo del ordenamiento aeronáutico local.

## **1.2 Rol regulador del Estado con respecto a la infraestructura aeroportuaria**

Los aeropuertos deben estar bajo un régimen jurídico que regule las actividades y servicios que prestan. Es totalmente justificable la intervención del Estado en la infraestructura aeroportuaria porque debe haber una red nacional de aeródromos, sin importar su tipo, que se correlacionen de una manera u otra. Es necesario valorar la razonabilidad de la intervención estatal porque debe existir una entidad gubernamental que ejerza un permanente control sobre la circulación aérea y un completo conocimiento del emplazamiento de los aeródromos a nivel nacional. Las facultades del Estado, en cuanto a la aviación, son numerosas y pueden involucrar la fiscalización y la gestión de ésta, por lo

---

<sup>27</sup> *Definición de ciudad*. <http://definicion.de/ciudad/#ixzz42BNzhmGj> (acceso: 12/01/2016).

<sup>28</sup> Xavier Vives. *El aeropuerto en la globalización*. *Óp. cit.*

<sup>29</sup> Federico Videla. *Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires: Zavalía, 196, p.417.

que el ejercicio de tales funciones involucra la necesidad de una habilitación administrativa para todos los aeródromos, aún los de tipo privado.<sup>30</sup>

Esta facultad que tiene el Estado nace de la soberanía que es inherente a éste. La Carta Magna en su artículo 394 establece que: “El Estado garantizará la libertad de transporte [...] aéreo [...] dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. [...] El Estado regulará el transporte [...] aéreo [...] y las actividades aeroportuarias y portuarias”<sup>31</sup>. En concordancia, el artículo primero de la Ley de Aviación Civil ecuatoriana otorga la competencia al Estado para “la planificación, regulación y control aeroportuario y de la aeronavegabilidad civil en el territorio ecuatoriano”<sup>32</sup>. De igual manera, también dispone que le corresponde “la construcción, operación y mantenimiento de los aeródromos, aeropuertos [...], y de sus servicios e instalaciones[...] en forma directa o por delegación, según sean las conveniencias del Estado[...]”<sup>33</sup>. La existencia de los aeródromos y su habilitación debido al rol que tiene el Estado, se justifican por razones de interés general y por las exigencias de las instituciones que están a cargo de regular todo lo que conlleva una infraestructura aeroportuaria.<sup>34</sup> El Estado nacional “ es y ha de ser, normalmente, en razón de las grandes inversiones que requiere la instalación y operación de la infraestructura, el principal protagonista en este campo, pero ello no significa la exclusividad, sino, por lo contrario, el fomento de la colaboración [...]”<sup>35</sup> de particulares, gobiernos autónomos descentralizados, etc.

Si bien en los siguientes capítulos de este trabajo se explicará a fondo el concepto de servicio público y todo lo que abarca en él, por ahora haremos una leve referencia al vínculo jurídico que tiene el Estado con las infraestructuras aeroportuarias. Indudablemente, éste tiene la competencia exclusiva de las funciones de planeamiento, reglamentación y habilitación de todos los aeródromos, puesto que son facultades ordinarias inherentes destinadas a su regulación. La noción de infraestructura como servicio

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*

<sup>31</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 394. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>32</sup> Ley de Aviación Civil. Artículo 1. Registro Oficial Suplemento 435 de 11 de enero de 2007.

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> Federico Videla. *Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires: Zavalía, 1969, p.426.

<sup>35</sup> *Id.*, p.427.

público se ha formalizado en las últimas décadas, específicamente con relación a los aeródromos públicos, cuya función se remite a un objetivo de interés general; sin embargo, esto no quiere decir que el Estado pueda ser el único operador y administrador de aeródromos o que sea el encargado exclusivo de prestar estos servicios.<sup>36</sup> Por consiguiente, es conveniente tomar una postura en la que se pueda aceptar que los aeródromos pueden ser explotados tanto por el Estado como por un tercero privado, o de forma combinada, tal como lo establece el artículo 1 de la Ley de Aviación Civil.

### 1.2.1 Efectos jurídicos de la descentralización administrativa

El papel del Estado es irremplazable en la conducción de una sociedad porque tiene el poder máximo para crear condiciones razonables y, a la vez, emprender una dinámica de crecimiento sustentable, oportuno y estable con un solo fin: bienestar social. El Estado es responsable de crear estrategias válidas y eficientes que convengan para el desarrollo de un país, pues su rol social le exige la tarea de garantizar la prestación de servicios públicos en su máximo nivel de calidad.<sup>37</sup> En nuestro caso, el artículo 66 numeral 25 de la Constitución es muy claro al mencionar que: “Se reconoce y se garantizará a las personas [...] el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia [...]”<sup>38</sup>.

El desenvolvimiento de la responsabilidad que tiene el Estado en una sociedad es fundamental. El desarrollo de la democracia y la descentralización ha tomado un rumbo muy particular a nivel mundial. Alrededor de 20 años atrás, un gran número de países optaron por tomar un rumbo diferente adoptando modelos de descentralización de las facultades del Estado. Si bien no existe un modelo estándar, las distintas formas de descentralización pueden incluirse en varias áreas, por ejemplo, política, fiscal, administrativa, etc.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> *Rol del Estado.* <http://web.net/comfront/alts4americas/esp/06-role-esp.html> (acceso: 19/02/2016).

<sup>38</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 1. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>39</sup> *Clasificación de conceptos: Descentralización.* <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm> (acceso: 11/01/16).

Es interesante hacer una pequeña observación del concepto de descentralización aplicado en el Ecuador pues, a inicios de los años noventa, surgió el debate y planteamiento sobre una necesaria modernización del Estado. He ahí la aparición de la Ley de Modernización del Estado en el año 1993, la cual hace importantes referencias a la descentralización y su operatividad. A mediados de aquella década, todavía no existía una clara reglamentación ni aplicación en cuanto a la descentralización. Ésta, administrativamente, empieza a tomar más fuerza con ciertas reformas y codificaciones en la Constitución Política del Ecuador de 1998.<sup>40</sup> El artículo primero de la misma, específicamente, establecía que: “[...] Su gobierno es [...] de *administración descentralizada*”<sup>41</sup>; mientras que, la normativa anterior al año 1998, mencionaba, de manera simple, que el Ecuador era *descentralizado* [Las cursivas me pertenecen]. Por otro lado, en la actual Carta Magna se establece que: “Art. 1.- El Ecuador [...] Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”<sup>42</sup> En cuanto a si se puede encontrar un factor común entre las distintas alternativas expuestas para la descentralización, vale la pena mencionar que la principal característica de estas acepciones de descentralización se centra en los efectos jurídicos que originen, ya sea, una desconcentración o una descentralización administrativa<sup>43</sup>.

Ciertos autores se centran en explicar la provisión de bienes y servicios públicos para indicar la función de la descentralización y su manifestación. Tal como se mencionó en párrafos anteriores, la descentralización surge del rol del Estado como distribuidor y proveedor de bienes y servicios públicos, transfiriendo esta potestad estatal a gobiernos inferiores, distinguiéndose, acorde a este trabajo, a través de dos tipos de descentralización<sup>44</sup>:

---

<sup>40</sup> Efraín Pérez. “Deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías en el sistema político ecuatoriano”. *Iuris Dictio* Año I/Nº2 (2000), pp. 15 y s.

<sup>41</sup> Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 1. Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

<sup>42</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 1. *Óp. cit.*

<sup>43</sup> Efraín Pérez. “Deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías en el sistema político ecuatoriano”. *Óp. cit.*, pp. 15 y s.

<sup>44</sup> Alí Galíndez. *Descentralización y desarrollo regional en el Perú*. <http://www.gestiopolis.com/descentralizacion-y-desarrollo-regional-en-el-peru/> (acceso: 12/01/2016).

1. Descentralización Administrativa: Prácticamente surge por una transferencia de facultades financieras y administrativas a una institución de un gobierno local, el cual, a pesar de tener las facultades transferidas, debe responder y rendir cuentas al gobierno central. También se la llama descentralización por servicios, ya que se delega atribuciones a los órganos periféricos de gestión para que proporcionen ciertos servicios públicos a la gente; y así, descongestionen la carga de trabajo de órganos centrales para otorgar prestaciones eficientes de servicios<sup>45</sup>. “En el caso de una descentralización administrativa, también existen decisiones, pero no sobre provisión-en su sentido estricto- sino sobre operación de la provisión”<sup>46</sup>.

Igualmente, el mexicano Gabino Fraga dice que:

La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que, en términos generales, consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada, una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.<sup>47</sup>

2. Descentralización Política: Este tipo de descentralización se la equipara con la autonomía, es decir un fraccionamiento horizontal de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y su eficaz distribución entre órganos y entidades regionales<sup>48</sup>. Pues, las competencias otorgadas serán ejercidas autónomamente por los gobiernos locales.

El pleno desarrollo de la descentralización ha sido discutida y puesta en duda, debido a que su aplicación es compleja. Existe una estrecha relación con finanzas, control, regulación, rendición de cuentas, administración, etc., que obstaculizan el desenvolvimiento

---

<sup>45</sup> Rodrigo Borja. *Descentralización y autonomía en el Ecuador*.  
file:///C:/Users/INVITADO/Downloads/03.%20Descentralizaci%C3%B3n%20y%20autonom%C3%ADa%20en%20el%20Ecuador.%20Rodrigo%20Borja%20(1).pdf (acceso: 11/01/2016).

<sup>46</sup> Iván Finot. *Efectos de la Descentralización fiscal sobre la estabilidad macroeconómica*” Quito: ANC, 2001. p.35.

<sup>47</sup> Cfr. Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa, 1986, p. 200.

<sup>48</sup> Rodrigo Borja. *Descentralización y autonomía en el Ecuador*. Óp. cit.

de descentralización.<sup>49</sup> A pesar de estas dificultades, en muchos países se ha optado esta modalidad para mejorar la prestación de servicios por parte del sector público.

El texto constitucional del año 2008 buscó renovar la organización territorial del Estado<sup>50</sup>, incorporando nuevas figuras y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados (GADS), para esto se dispuso, de conformidad con el numeral 9 de la Disposición Transitoria Primera, que se apruebe: “La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencia [...]”<sup>51</sup>; es decir, la creación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), vigente desde su publicación en el Registro Oficial Suplemento 303 del 19 de octubre de 2010, el cual en su artículo primero establece la organización política y administrativa del Estado ecuatoriano como:

[...]el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.<sup>52</sup>

En este mismo cuerpo legal, su artículo 105, define claramente a la descentralización del Estado como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”<sup>53</sup>. Esta norma tiene como finalidad impulsar y promover un desarrollo a nivel nacional de modo equilibrado y

---

<sup>49</sup> *Descentralización e impuesto predial rural*. <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm> (acceso: 12/01/16).

<sup>50</sup> No está demás mencionar que esta renovación incluía la creación del Consejo Nacional de Competencias. Éste, según dispone el COOTAD, “tuvo la responsabilidad de construir el Plan Nacional de Descentralización (PNDz), instrumento mediante el cual se gestiona el proceso de descentralización que se implementará, durante los próximos cuatro años, en el Ecuador y que tiene como objetivos lograr el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno, establecer la progresividad de la entrega de competencias constitucionales y la equidad territorial en el país.”

<sup>51</sup> Constitución de la República del Ecuador. Disposición Transitoria Primera. *Óp. cit.*

<sup>52</sup> Código Orgánico de Organización Territorial. Artículo 1. Registro Oficial Suplemento 303 del 19 de octubre de 2010.

<sup>53</sup> *Id.*, Artículo 105.

solidario, con el fin de garantizar una equidad interterritorial, así como imponer un nivel de calidad de vida similar en todo el territorio acercando la administración a la ciudadanía.<sup>54</sup>

A modo de lograr una mayor comprensión, la descentralización puede lograrse mediante la modalidad de delegación y de desconcentración. Ambas formas dependerán de su implicación normativa, objetivos, características y condiciones, puesto que, en cuanto a la desconcentración, el gobierno expande algunas funciones de planificación y las traslada del gobierno central a sus ministerios, sin perder el control general. La desconcentración es un acuerdo administrativo, en el cual las instrucciones y decisiones siguen en manos de las diferentes dependencias del gobierno central.<sup>55</sup>

Se debe hacer énfasis en la delegación como la modalidad de descentralización para efectos de este capítulo. La delegación se la puede entender como un acto administrativo de dar jurisdicción, un otorgamiento de representación, una concesión de mandato, una cesión de atribuciones, una designación de sustituto, entre otras acepciones<sup>56</sup>. Ocurre cuando “el gobierno central transfiere facultades y responsabilidades a niveles inferiores de gobierno. [A pesar de que la actuación del gobierno local se rige bajo parámetros y disposiciones superiores, éste es autónomo en el modo que realiza sus funciones] El objetivo principal es aproximar el gobierno a la gente y lograr una mayor transferencia y rendición de cuentas”<sup>57</sup>.

Es justo convenir en que, para atenuar la problemática del gradual crecimiento de la burocracia, se ha optado por no complicar la maquinaria administrativa recurriendo a la delegación de facultades administrativas. Para correlacionar el concepto de delegación con su aplicación en el Ecuador, cabe destacar que el párrafo tercero del artículo 100 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones establece que:

[...]La modalidad de delegación podrá ser la de concesión, asociación, alianza estratégica, u otras formas contractuales de acuerdo a la ley, observando, para la selección del delegatario, los procedimientos de concurso público que determine el reglamento,

---

<sup>54</sup> *Id.*, Artículo 106.

<sup>55</sup> *Clasificación de conceptos: Descentralización. Óp. cit.*

<sup>56</sup> Cfr. Guillermo Cabanellas. *Diccionario Jurídico Elemental*. Edición 1998. Buenos Aires: Heliasta, 1998, p. 114.

<sup>57</sup> *Descentralización e impuesto predial rural*. <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm> (acceso: 12/01/16).

salvo cuando se trate de empresas de propiedad estatal de los países que formen parte de la comunidad internacional, en cuyo caso la delegación podrá hacerse de forma directa.<sup>58</sup>

Si bien este trabajo busca enfocarse en la figura jurídica de la concesión, también es importante abordar de manera superficial las otras modalidades de delegación que se mencionan en el cuerpo normativo antes mencionado. La asociación hace alusión a las asociaciones, valga la pena su redundancia, que son consideradas públicas porque los intereses que son tutelados por aquellas, son catalogados como muy valiosos por la ley y también porque el Estado les atribuye a las mismas tareas públicas; esta modalidad se expresa a través de entes auxiliares con una estructura auto-administrativa.<sup>59</sup> Por otro lado, la modalidad de alianza estratégica en el ámbito de Derecho Público, es una figura contractual en la cual se crean convenios y acuerdos entre entidades que busquen una alianza para poder dar una prestación de servicios públicos de manera eficiente y ágil. A modo de concordancia, un buen ejemplo podría ser la recién promulgada Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas, pues debido al deber del Estado de garantizar la gestión de los servicios públicos en cuanto a los sectores estratégicos, se ha expedido esta Ley que dentro de ella busca fortalecer alianzas estratégicas, teniendo coherencia con esta modalidad de delegación.

### **1.3 La naturaleza jurídica de la concesión administrativa.**

Para entender, de manera progresiva, el objeto de este trabajo y la relación jurídica con el mundo de los aeropuertos, es fundamental centrarse a detallar la figura contractual de la concesión para guardar concordancia con la temática tratada en los acápites anteriores.

A lo largo del tiempo, los diferentes Estados han implementado varias maneras para el cumplimiento de las prestaciones de servicios. Para la Edad Media, ciertos Estados europeos mostraron un interés mínimo en la prestación de servicios públicos, lo cual tiempo después, como reacción al liberalismo de Francia, se da lugar a la nacionalización en la cual el Estado francés interviene directamente en estas actividades que deja como lección la conveniencia de desprenderse las mismas, para que sean asumidas por particulares. Allí es

---

<sup>58</sup> Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Artículo 100. Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

<sup>59</sup> Massimo Giannini. *Derecho Administrativo*. Volumen Primero. Madrid: ESTUDIOS, 1991, p. 210.

cuando se moldea a la concesión y, por consecuencia, el Estado francés empieza a conservar las compañías bajo su velo y a la vez, mantener una producción adecuada por parte de las mismas; descargando en el concesionario los riesgos financieros de sus iniciativas.<sup>60</sup> Es decir que el contrato de concesión, para aquella época, empezó a tomar fuerza debido a la reacción política, económica y jurídica a las nacionalizaciones llevadas principalmente en Francia.

Del latín *concessio*, la concesión puede ser considerada como un contorno de eficacia en un Estado moderno, puesto que entrega a particulares ciertas actividades que la administración pública no está en condición de asumirlas ya sea por falta de presupuesto económico, por impedimentos o por situaciones políticas que se han inmiscuido en ellas. La concesión es una figura contractual que puede generar varias plazas de trabajo y estimular el manejo de la riqueza de un Estado. Hay autores que aseguran que una concesión refleja una actitud económicamente viable, dado que un Estado podrá centrar otros recursos económicos en proyectos con mayor prioridad y dar la posta a particulares para que asuman el cargo de ciertas áreas de servicios.<sup>61</sup>

Varios son los conceptos que se han adoptado para definir su naturaleza jurídica, tal es el caso que se ha propuesto tres clasificaciones al respecto<sup>62</sup>:

1. La concesión como contrato;
2. La concesión como acto unilateral;
3. La concesión como acto mixto.

Con referencia al primer punto, se explica que en el pasado esta teoría fue seriamente concebida, debido a la similitud con el contrato de obra pública; pues, tratadistas como Sabino Álvarez Gendin alega que “La concesión a mi modo de pensar, es una manera de ver el contrato de Derecho Público. [...] La concesión es al contrato público, lo que la especie al género”<sup>63</sup>. En este caso, Álvarez Gendin, establece una relación en la que el

---

<sup>60</sup> Manuel Diez. *Derecho Administrativo*. Tomo III. Buenos Aires: Bibliográfica de Argentina, 1967, p. 264.

<sup>61</sup> Jorge Calafell. *Teoría General de la Concesión*. México: ADDUI, 1996, p. 215.

<sup>62</sup> Jorge Calafell. *Teoría General de la Concesión*. *Óp. cit.*, p. 216.

<sup>63</sup> Sabino Álvarez. *Manual de Derecho Administrativo*. Zaragoza: Biblioteca de Iniciación Jurídica, 1941, p.257.

Estado y el concesionario se obligan de manera recíproca por cláusulas convencionales<sup>64</sup>, originando una circunstancia contractual en base a las normas de Derecho Civil, ya sea por su formación, como por su interpretación; y, los debidos derechos y obligaciones<sup>65</sup>. Apoyando la teoría de la concesión como contrato, el francés Henry Berthélemy dice: “la concesión es un contrato por el cual un empresario se compromete a efectuar o gestionar un trabajo público, mediante el derecho de percibir las rentas que se obtengan del uso de esa cosa pública”<sup>66</sup>. Asimismo, el imponente Roberto Dromi establece que la concesión es<sup>67</sup>:

[...] el contrato por el cual el Estado encomienda a una persona, física o jurídica, privada o pública no estatal, la prestación de un servicio público bajo determinadas condiciones objetivas, subjetivas y temporales. Esta persona, “concesionario”, actúa por su propia cuenta y riesgo. La labor se retribuye con el precio o tarifa pagado por los usuarios o con subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o con ambos medios a la vez.

La concesión implica a favor del concesionario una delegación de las respectivas facultades por parte de la Administración Pública, a la que sustituye o reemplaza en la prestación, pero que conserva las facultades de regulación y control. La delegación convencional de atribuciones no significa un traspaso definitivo de las mismas [...].

Esta corriente supone la aparición de la teoría de una doble personalidad del Estado, con el fin de que éste se presente civilmente como parte contratante. Asimismo, hay que aceptar que, para presumir su naturaleza contractual, se refieren varias circunstancias, tales como: Capacidad de los contratantes, consentimiento, manifestación, forma y objeto.<sup>68</sup>

Con respecto a la acepción de la concesión como un acto unilateral, se puede observar que la misma se contrapone con una doctrina contractual, ya que este acto unilateral es un acto típico del poder público, basado plenamente en la soberanía. Este acto de derecho público concierne en el traslado de las funciones inherentes de la administración, eso sí, a través del otorgamiento de competencias a un particular. Aquí se toma en cuenta el ánimo de parte de la administración para hacer una transferencia de la titularidad de funciones al

---

<sup>64</sup> La cláusula convencional es una obligación, usualmente de dar un monto de dinero, accesoria de otra: cuando la obligación se incumple por el deudor, ésta es exigible porque han así han acordado ambas partes.

<sup>65</sup> Jorge Calafell. *Teoría General de la Concesión. Óp. cit.*, p. 217.

<sup>66</sup> Henry Berthélemy. *Tratado elemental de Derecho Administrativo*. 8va. Ed. París: Editorial Rosseau, 1916, p. 254.

<sup>67</sup> Cfr. Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. 12ava. Edición. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2009, p. 67.

<sup>68</sup> Jorge Calafell. *Teoría General de la Concesión. Óp. cit.*, p. 217.

tercero particular. Cuando se toma a la concesión como un acto jurídico unilateral de la administración, se determina que el concesionario no manifiesta derechos frente al Estado, pues éste puede restringir o revocar el contrato por medio de un acto de discreción; este acto revocatorio no especifica el requerimiento de indemnizar al concesionario por el daño causado.<sup>69</sup> Haciendo alusión a esta postura, Jorge Oliviera Toro, mantiene la tesis de que “la sumisión del concesionario a que el Estado le transfiera una porción de las funciones que le corresponden, lleva implícita la idea de una situación de privilegio arbitrario para modificar o revocar el régimen a que está sujeta la concesión, cuando así lo exija el interés público”<sup>70</sup>.

En relevancia con la clasificación de la concesión como acto unilateral, hay opiniones que considero deben ser incluidas con el fin de exponer las diferentes perspectivas en este ámbito. Alejandro Vergara Blanco comenta que las teorías unilateralistas son amparadas por aquellos tratadistas que, considerando la inadmisibilidad de la figura contractual de derecho público, y excluyéndolo del sistema de los actos administrativos, defienden que éstos (entre ellos la concesión), pueden concebirse solamente como producto de la voluntad unilateral emanada por la Administración<sup>71</sup>. Este autor llega a tal conclusión, ya que aduce que dichos tratadistas defienden la idea de que “tanto en su origen como en su desarrollo, el concepto de interés público ejerce una eficacia decisiva, frente al cual toda manifestación de índole contractual queda desvirtuada por la absoluta preeminencia de aquel elemento”<sup>72</sup>.

Finalmente, la concesión considerada como un acto mixto, es la clasificación más aceptada. Se desglosa por dos elementos primordiales: La situación reglamentaria y el contrato administrativo, pues de este último se descomponen dos fases: como un acto contractual y como un acto unilateral. En cuanto al caso de la situación reglamentaria se enfatiza que es producto de la organización del objeto de la figura de la concesión; siendo

---

<sup>69</sup> María Isabel Botero Cuartas y Rodrigo Fernández Ávila. *Contrato de Concesión de Aeropuertos en Colombia*. Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2002, p. 37.

<sup>70</sup> Jorge Oliviera. *Manual de Derecho Administrativo*. 4ta. Ed. México: Porrúa, 1976, p. 245.

<sup>71</sup> Alejandro Vergara. *Principios y Sistema del Derecho Minero*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992, p. 267.

<sup>72</sup> *Ibíd.*

la parte más relevante. A su vez, la situación contractual es usualmente de carácter financiero y se encuentra subordinada a ésta.<sup>73</sup>

El acto mixto hace la connotación de la combinación entre el carácter reglamentario con el contractual. El primero, obligatoriamente, debe cumplir con las directrices impuestas por el Estado al momento de aceptar el encargo del funcionamiento del servicio. Estas pautas pueden ser modificadas de manera unilateral por el Estado con el riesgo de indemnizar si hay rompimiento del equilibrio financiero del servicio. En cambio, las cláusulas contractuales dan oportunidad al concesionario de estar en una condición igualitaria frente al Estado con el objetivo de otorgar garantía del beneficio percibido por la prestación de la actividad; las cláusulas no pueden ser modificadas de manera unilateral por parte de la Administración.<sup>74</sup> En relación con lo dicho, Sergio Cano Meléndez expone su concepto como:

Un acto administrativo público, por medio del cual el Estado, llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario, para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continua, pero por tiempo determinado, bienes del dominio público o servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo, mediante una ley preconcebida y un contrato formulado entre las partes.<sup>75</sup>

En el siguiente acápite se profundiza la relación de un contrato de concesión con los servicios públicos, pues a modo introductorio, no está demás convenir que la figura jurídica de la concesión es una modalidad de delegación que realiza el Estado a particulares, por el cual colabora con su obligación y responsabilidad de proveer servicios públicos de excelente calidad. En sentido general se desprende que un contrato es ley para los contratantes, y debe precautelar y salvaguardar los intereses de ambas partes. En la concesión como tal, el Estado va a ser el concedente, mientras que el particular tomará la denominación de concesionario, buscando en todo momento un equilibrio contractual que permita que se ejecute dicho acuerdo.<sup>76</sup> Existen circunstancias que pueden violar las

---

<sup>73</sup> Jorge Calafell. *Teoría General de la Concesión. Óp.cit.*, p. 217.

<sup>74</sup> María Isabel Botero Cuartas y Rodrigo Fernández Ávila. *Contrato de Concesión de Aeropuertos en Colombia. Óp. cit.*, p. 37.

<sup>75</sup> Sergio Cano Meléndez. “Estudio sobre la concesión administrativa y su definición”. *Revista del Poder Judicial del Estado de Guanajuato*. (1964), p. 54.

<sup>76</sup> Esteban Andrés Chávez Peñaherrera. *Seguridad Jurídica en el Contrato de Concesión para la generación de energía eléctrica, suscrito entre el Consejo Nacional de Electricidad-CONELEC- y la*

cláusulas del contrato, por lo cual se indemnizará y reparará, en su momento, a la parte que ha sido indiscutiblemente afectada.

### **1.3.1 Diferencia sustancial entre del contrato de concesión en el Derecho Público y el contrato de concesión en el Derecho Privado.**

De alguna u otra manera explicamos que en el Derecho Público el contrato de concesión es celebrado entre el concedente (Administración Pública) y el concesionario, en éste surgen efectos jurídicos que dan lugar a una relación regulada que sistematiza una organización plenamente funcional para prestar un servicio público. Asimismo, nace una relación de carácter económico por el hecho de la explotación del servicio. El núcleo del contrato administrativo surge del hecho de que su funcionamiento necesita una aplicación de normas jurídicas amplias que, indudablemente, superan a las que brinda el derecho común, debido a que es imprescindible que se explote un servicio público sin basarse en los principios de continuidad, eficiencia, regularidad y universalidad.<sup>77</sup>

El Contrato de Concesión Comercial tiene una definición que se aleja de la realidad jurídica de la Concesión Administrativa de Servicios Públicos. El Contrato de Concesión en el Derecho Privado es:

El contrato por el cual una persona de derecho privado le otorga a otra de iguales características la autorización para la explotación de un servicio que le compete prestar a terceros, obligándose el concesionario, a realizar tal explotación en su propio nombre, por su cuenta y riesgo, bajo el control del concedente, por tiempo limitado y con derecho a cobrar por sus servicios.<sup>78</sup>

En cuestión de esta definición se puede ampliar un poco más este concepto con el fin de ver su objeto, sus elementos y quienes forman de dicha figura jurídica comercial, pues este:

Este contrato conocido también como contrato de distribución exclusiva o venta exclusiva; se producen por el aumento de las relaciones comerciales, en la actualidad existen en los mercados grandes cantidades de personas que pueden ser potenciales consumidores; en el caso de países como Alemania encontramos antecedentes de este contrato en la distribución y venta de cervezas, en los Estados Unidos en el sector de los

---

*Compañía MACHALAPOWEE CÍA LTD.* Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2008. p. 12.

<sup>77</sup> Estefanía Ortiz Torres. *El Contrato de Concesión Comercial como un modo de comercialización de bienes y servicios.* Tesis de Grado. Universidad del Azuay. Cuenca, 2010, p. 73.

<sup>78</sup> Estefanía Ortiz Torres. *El Contrato de Concesión Comercial como un modo de comercialización de bienes y servicios.* *Óp. cit.*, p. 64.

concesionarios de venta de automóviles durante los años veinte; entonces tenemos que, estos contratos aparecen ya que se considera que una persona jurídica o física no tiene la suficiente habilidad para producir un artículo y a su vez encargarse de su distribución.<sup>79</sup>

Una de las diferencias más concretas que podemos hacer énfasis es en el hecho de que en la concesión administrativa no existe la excepción por incumplimiento, ya que se puede asemejar con la huelga; y al hablar de prestación de un Servicio Público, el principio de continuidad va a estar presente en todo momento. Otra diferencia, ciertamente elemental, está presente al momento de hablar sobre el fin que se persigue; pues, en el Derecho Público, el concesionario prestará el servicio público a cambio de una ganancia o lucro, y su concedente, en este caso la Administración Pública, tiene como fin conseguir la prestación eficiente y eficaz del servicio público para su gente.<sup>80</sup>

#### **1.4 Concesión de servicios públicos y sus elementos esenciales.**

La Real Academia de la Lengua Española define al servicio público como una “Actividad llevada a cabo por la Administración o, bajo un cierto control y regulación de ésta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad”<sup>81</sup>.

Desglosando al concepto establecido, se observa que existe una prestación la cual es responsabilidad de la Administración y es regulada por ella con el fin de servir oportunamente a la gente. El servicio público prestado directamente por el Estado, no tiene como objetivo lucrar por la prestación, sino que su ganancia sea la satisfacción de cumplir su obligación de la mejor manera.

Encaminando al servicio público para efectos de este acápite, el argentino Guillermo Cabanellas lo ve como un “concepto capital del Derecho Político y del Administrativo que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la Administración”<sup>82</sup>. Esta definición, indudablemente, es visualizada en conjunto, pues si la separamos, entendemos a servicio como la acción o acto de servir

---

<sup>79</sup> *Id.*, p. 20.

<sup>80</sup> Luis Chase. *Contratos Administrativos*. Buenos Aires: Astrea, 1982, p. 23 citado por Estefanía Ortiz Torres. *El Contrato de Concesión Comercial como un modo de comercialización de bienes y servicios*. *Óp. cit.* p. 25.

<sup>81</sup> *Definición Servicio Público*. <http://dle.rae.es/?id=XhXvJqs> (acceso: 15/01/2016).

<sup>82</sup> Guillermo Cabanellas. *Diccionario Jurídico Elemental*. *Óp. cit.*, p. 364.

donde existen medios y elementos que se emplean en una actividad, debidamente organizada, que contribuye a cubrir la necesidad general y pública. En coherencia, lo público hace alusión a al pueblo, a la gente, de todos y para todos.<sup>83</sup>

En cuanto a los elementos esenciales de la noción de Servicio Público, considero que estos se dividen en tres:

1. La naturaleza de la actividad: El servicio público es parte sustancial de la actividad administrativa porque mediante él se tiende a adoptar funciones que busquen el bienestar y progreso social. En su actividad está inmerso el concepto de interés público. El contrato surge, directa e indirectamente, en órdenes del interés público. Esto tiene como efecto principal que la concesión no puede ser renunciada de manera unilateral por parte del concesionario. De igual manera, el concedente debe realizar un mayor y más estricto control en este tipo de contratos que en otros contratos de la Administración Pública. Hay que tener en mente que el servicio que se ha concedido continúa siendo servicio público permanentemente.<sup>84</sup>
2. El sujeto que lo presta: Esta actividad es desarrollada por organismos estatales o por su delegación, la cual va a estar controlada y regulada. En cuanto a los intervinientes, se encuentran el concedente y el concesionario. El primero es quien otorga la concesión, es decir una persona pública que debe estar investida de competencia y facultades necesarias para otorgar una concesión de Servicios Públicos. Por otro lado, el concesionario es el sujeto a quien se le otorga la prestación y explotación, que puede ser un particular, una persona pública, una asociación entre ambas; es decir, natural o jurídica.<sup>85</sup>
3. El fin y el objeto: Esta actividad, como se ha mencionado, tiene como finalidad satisfacer necesidades de importancia colectiva, mediante prestaciones

---

<sup>83</sup> *Id.* p. 328.

<sup>84</sup> Jorge Sarmiento. *Concesión de Servicios Públicos*. Madrid: Ciudad Argentina, 1999, p.71.

<sup>85</sup> María Isabel Botero Cuartas y Rodrigo Fernández Ávila. *Contrato de Concesión de Aeropuertos en Colombia*. *Óp. cit.*, p. 37.

periódicas, materiales en especie y sistemáticas, que engloban una consistente relación jurídica.<sup>86</sup>

Es interesante comentar que los servicios públicos y su concepto son analizados de distinta manera en otros países. Nuestra percepción involucra una influencia del Derecho francés y luego como una descendencia del Derecho español; sin embargo, en países como los Estados Unidos de América existe un criterio diferente. Específicamente, ellos parten desde la idea que toda actividad económica es, en principio, privada. Allí, las leyes del mercado juegan un papel muy predominante, pues se controla mucho a la Ley de Defensa de la Competencia, la Ley Contra los Monopolios, etc. Es por tal que, en Estados Unidos, las actividades como el gas, teléfono, agua, los transportes, entre otros, son consideradas actividades privadas, eso sí, sujetándose a una regulación especial en defensa al interés público.<sup>87</sup>

El concepto de Servicio Público ya no es el mismo que hace varias décadas. La globalización, los cambios del mercado y la evolución de las culturas y su forma de organizarse han provocado que este concepto se adapte acorde a la realidad de muchos Estados. Surge la pregunta, ¿qué es el Servicio Público hoy en día? Si bien es una actividad que tiene una regulación especial, su prestación puede ya no ser discutida por quién la debe hacer. Jorge Sarmiento García, coincide en hechos que aceptan la realidad del Servicio Público y se ahorra la problemática de quién debe prestarla, por lo que menciona que quien sea que lo presta está obligado a hacerla para todo aquel individuo o colectivo que solicite el servicio.<sup>88</sup>

El doctrinario Enrique Sayagués Laso, se adentra a los antecedentes de la concesión de Servicios Públicos mencionando que alcanzó caracteres propios y definidos a comienzos del siglo XX, cuando el poder jurídico de la doctrina y la jurisprudencia lograron separarla, y a su vez, distinguirla de la concesión de obra pública; debido a razones históricas. Este autor menciona que la evolución del Derecho francés, el cual ha sido muchas veces adoptado por otros Estados, como es el caso ecuatoriano, poco a poco fue considerando la posibilidad de diferenciar la construcción de una obra pública con la explotación de ésta;

---

<sup>86</sup> Jorge Sarmiento. *Concesión de Servicios Públicos. Óp. cit.*, p.71.

<sup>87</sup> *Id.*, pp.31-32.

<sup>88</sup> *Id.*, pp.32-33.

temas completamente diferentes.<sup>89</sup> La concesión, en la actualidad, ha adoptado una posición en la que sitúa a la explotación del servicio público como un elemento esencial, y a la construcción de la obra en un segundo plano. Esto es de suma importancia incluirlo en este trabajo ya que en el Capítulo III se hará un recuento y análisis del Contrato de concesión del Nuevo Aeropuerto Mariscal Sucre de Quito en el cuál se puede distinguir estas posiciones.

Sin embargo, a manera de congruencia con la temática de este trabajo, estaría bien convenir que un servicio público “es la actividad administrativa, indispensable para la vida social, de prestación al público, asumida en exclusividad por el Estado bajo un régimen jurídico público [...] Sus principios y caracteres son de regularidad, continuidad, obligatoriedad, mutabilidad e igualdad”<sup>90</sup>. Se entiende como Servicios Públicos a las actividades, órganos y entidades privadas o públicas con personalidad jurídica nacidas gracias a la Constitución o la ley, con la estricta finalidad de satisfacer en forma continua a cierta clasificación de necesidades de interés general, sea en forma directa, mediante una concesión o a través de cualquier otra figura legal sujeta a un régimen de Derecho Público o Privado, según sea el caso.<sup>91</sup>

## **CAPÍTULO II: Concesión del Servicio Público aeroportuario en el Ecuador**

### **2.1 Concesiones del Servicio Público aeroportuario como sector estratégico bajo la Constitución del Ecuador.**

El sentido de los Servicios Públicos rebasa, efectivamente, el límite de su naturaleza en cuanto a que, por planteamientos constitucionales, los servicios enunciados en la norma fundamental, van más allá de su lógica, puesto que constituyen el eje central de la Administración.<sup>92</sup> Las facultades, competencias, poderes y potestades que se han palpado en los anteriores acápites de este trabajo, se reducen a ser una compilación normativa

---

<sup>89</sup> Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Montevideo: Editorial Jurídica, 1959, pp.11-12.

<sup>90</sup> Javier Urrutigoity. *Los Servicios Públicos-Régimen Jurídico Actual*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1994, p. 13.

<sup>91</sup> Luis Caicedo. *Derecho Administrativo*. 11ava. Edición. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2001, p.11

<sup>92</sup> Edison Toro. *El Servicio Público y su relación con la responsabilidad del Estado*. <http://www.defensayjusticia.gob.ec/dyj/?p=1776> (acceso: 26/01/2016).

naciente de una sola norma fundamental, la Constitución. Es así que este acápite se refiere a un posible conflicto jurídico que se puede encontrar al analizar el régimen jurídico de las Concesiones aeroportuarias en el Ecuador. Surge la interrogante de si este régimen legal ha variado después de la adopción de la Constitución de Montecristi en el año 2008.

Podemos emprender un análisis del ordenamiento positivo ecuatoriano con respecto a la concesión de servicios público con énfasis en el sector aeroportuario para concluir si es que ha habido transformaciones o cambios en la normativa jurídico-administrativa, y así, entender su estructura y el alcance de su gestión actual. Para esto se puede hacer un análisis comparativo de la temática de este trabajo entre la Constitución Política del Ecuador de 1998 y la Constitución presente.

La anterior Carta Política ecuatoriana determinaba que los servicios públicos son inherentes al objeto social del Estado y, por tanto, es su obligación garantizar su eficiente prestación. En cuanto a su desarrollo<sup>93</sup>, esta Norma Fundamental otorgaba la potestad de fijar competencias y responsabilidades referentes a la prestación de servicios, su calidad, cobertura y financiación, bajo los principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad<sup>94</sup>. La anterior normativa constitucional no clarificaba el concepto de Servicio Público, por lo que causaba dudas e interrogantes al administrado. En cuanto a las modalidades para brindar estos tipos de servicios, podían prestarlas ciertas entidades o empresas privadas sea por concesión o delegación del Estado<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> **Art. 92.-** La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes, caso fortuito o fuerza mayor, y las sanciones por la violación de estos derechos.

Las personas que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la prestación del servicio, así como por las condiciones del producto que ofrezcan, de acuerdo con la publicidad efectuada y la descripción de su etiqueta. El Estado auspiciará la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios, y adoptará medidas para el cumplimiento de sus objetivos.

El Estado y las entidades seccionales autónomas responderán civilmente por los daños y perjuicios causados a los habitantes, por su negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

<sup>94</sup> **Art. 249.-** [...]El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.

<sup>95</sup> **Art. 249.-** Será responsabilidad del Estado la provisión de Servicios Públicos [...] Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización,

Bajo el mando de la Constitución de 1998, la concesión era un mecanismo que el Estado había utilizado para que los particulares realicen la prestación de ciertos Servicios Públicos. Para aquella época<sup>96</sup>, este mecanismo contractual, no contaba con un desarrollo pleno de normas legales, puesto que sólo había cierta reglamentación que no iba acorde al principio de seguridad jurídica.<sup>97</sup> “Toda vez que el régimen reglamentario tiene limitaciones de competencia y están sujetos a un control difuso de legalidad y de constitucionalidad, por lo que cualquier autoridad administrativa puede suspender los efectos de una concesión”<sup>98</sup>, conforme lo señala[ba] el inciso segundo del artículo 272<sup>99</sup>. Tal es así que, era indispensable y urgente la aprobación de disposiciones legales que regulen a la figura jurídica de la concesión, con la finalidad de reemplazar ciertas disposiciones reglamentarias que fueron aplicadas para la celebración de muchos contratos de concesión en el Ecuador, como por ejemplo la concesión del Puerto de Manta, donde existieron divergencias entre funcionarios de la Autoridad Portuaria de Manta con el Alcalde de la misma ciudad, habiendo caído en el riesgo de que el Burgomaestre haya declarado la inconstitucionalidad de alguna cláusula del contrato, creando preocupación para los concesionarios.<sup>100</sup>

La derogada Constitución de 1998 establecía como de su responsabilidad “los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de su naturaleza similar”<sup>101</sup>. No está demás aseverar que en este artículo ya se presume incluida la facilidad aeroportuaria, ya que cumple con una similitud de la naturaleza portuaria. Es por tal, que la Constitución de 2008, en su artículo 314, menciona que el Estado tiene la responsabilidad de la provisión los servicios

---

traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.

<sup>96</sup> Cuando me refiero a “aquella época”, estoy mencionando el periodo entre la publicación en el Registro Oficial de la Constitución Política de 1998 hasta su derogación en el año 2008.

<sup>97</sup> *Los Servicios Públicos*. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/44238-los-servicios-publicos/> (acceso: 28/01/2016).

<sup>98</sup> *Ibíd.*

<sup>99</sup> **Art. 272.-** [...] Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior.

<sup>100</sup> *Los Servicios Públicos*. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/44238-los-servicios-publicos/> (acceso: 28/01/2016).

<sup>101</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 249. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

públicos “de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley”<sup>102</sup>. De igual manera, la Constitución de 1998 clasificaba al Servicio Público dentro de los Derechos Civiles, por otro lado, la Constitución vigente lo hace dentro del capítulo de Garantías Constitucionales.

La Constitución actual engloba el tema referente a la concesión de servicios públicos, particularmente en los artículos 313<sup>103</sup>, 315<sup>104</sup> y 316<sup>105</sup>. Artículos que, sin duda, pueden originar equivocaciones al analizar su fondo y su alcance. Es por tal, que el Presidente de la República, Ec. Rafael Correa Delgado, amparado en el numeral 1 del artículo 155 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitó en el año 2012 la interpretación de dichos artículos constitucionales, en el sentido de que la administración, regulación y control de sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos corresponde, exclusivamente, al Estado, por lo que se incluye la facultad de éste para permitir a empresas públicas o delegar a la iniciativa privada la gestión de los sectores estratégicos y de servicios públicos.<sup>106</sup>

El motivo de este pedido, acogido por el artículo 249 de la derogada Carta Magna, se remitió a:

Que durante la década de los noventa en que se inició la tendencia privatizadora del Estado, los servicios públicos cuya prestación era responsabilidad estatal (agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, etc.) podían ser prestados directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, sin dar prioridad a ninguno de estos actores. Es decir, daba exactamente igual si los servicios públicos eran

---

<sup>102</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 314. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>103</sup> **Art. 313.-** El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia [...].

<sup>104</sup> **Art. 315.-** El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas [...].

<sup>105</sup> **Art. 316.-** El estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley

<sup>106</sup> Corte Constitucional. *Sentencia interpretativa 001-12-SIC-CC*, 05 de enero del 2012. Registro Oficial Suplemento 629 de 30 de enero del 2012.

prestados por el Estado o por el sector privado; por lo tanto, no existía preferencia alguna a favor de ninguno de ellos.<sup>107</sup>

Luis Prieto Sanchíz, asegura que: “la Constitución, al considerarse, una verdadera norma jurídica, como fuente de derechos y obligaciones, es susceptible de generar controversias que han de ser dirimidas por un órgano jurisdiccional”<sup>108</sup>. Una Constitución puede tener aspectos que sean materia para ampliar e interpretar con una explicación por parte de un órgano competente que, en el caso ecuatoriano, es la Corte Constitucional. Por consiguiente, ésta interpretó lo solicitado y en cuanto a la prioridad del Estado mencionó que:

La potestad o prerrogativa que tiene el Estado para: a) "autorizar" a las empresas públicas la gestión de dichos sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos -se habla de "autorización" para los casos de empresas públicas cuyo objeto o fin, de acuerdo al instrumento legal de su constitución (estatuto, ordenanza, decreto, resolución, etc.) sea la gestión o actividades relacionadas a la gestión del respectivo sector estratégico, puesto que el derecho preexistente que nace de la Constitución de la República lo podrán ejercer únicamente para dicho sector estratégico específico y/o la prestación del servicio público correspondiente, y no para otros o no para todos aquellos sectores y servicios que no se hallen catalogados en su objeto; caso este último que los organismos competentes regularán a través de los títulos habilitantes respectivos), b) o para "delegar" a otras empresas que no fueren las empresas públicas, la participación en dichos sectores estratégicos y/o en la prestación de los servicios públicos. [...] Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros.<sup>109</sup>

Esta interpretación explica claramente que las empresas públicas gestionan la prestación del servicio público acorde a cada sector estratégico; esta gestión debe ser autorizada por el Estado Central como ya establece la Norma Constitucional en concordancia con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.<sup>110</sup> Asimismo, es preciso considerar que cuando se habla de empresa pública, a pesar de que tienen la calidad de públicas, no son el Estado en sí mismo, por lo que se requiere este aval o autorización.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> *Ibíd.*

<sup>108</sup> Luis Prieto. *Notas sobre la Interpretación Constitucional*. Madrid: Editorial Trotta, p. 177.

<sup>109</sup> Corte Constitucional. *Sentencia interpretativa 001-12-SIC-CC*, *Óp. cit.*

<sup>110</sup> **Art. 4.-** Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

<sup>111</sup> Corte Constitucional. *Sentencia interpretativa 001-12-SIC-CC*, *Óp. cit.*

No les corresponde a estas Empresas, la regulación y control de sectores estratégicos y Servicios Públicos, sino a las normas constitucionales que han sido consultadas.

El análisis que ha hecho la Corte Constitucional ha explicado que las empresas públicas no son el Estado como tal, por lo que no pueden delegar a empresas mixtas, donde tengan mayoría accionaria, la participación en las situaciones anteriormente planteadas. El Estado plantea dos casos de delegación perfectamente relevantes para este trabajo. En la Sentencia Interpretativa se indica lo siguiente<sup>112</sup>:

El primer caso de delegación es a las empresas mixtas en las que el Estado tenga mayoría accionaria; dichas empresas mixtas pueden estar constituidas por empresas públicas, que al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas serán denominadas "subsidiarias", o constituidas por otras entidades del Estado.

El Estado, excepcionalmente, mas no las empresas públicas, podrá delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades (las de participación en sectores estratégicos y/o prestación de servicios públicos).

Consecuentemente, el segundo caso de delegación es para la iniciativa privada y para la economía popular y solidaria, teniendo en cuenta que deben confluir 2 aspectos sustanciales: 1) que esta delegación es de carácter excepcional; y, 2) que dicha excepcionalidad debe estar regulada mediante la ley de la materia o de cada sector.

De acuerdo con la excepcionalidad para que la iniciativa privada pueda gestionar sectores estratégicos y prestar servicio público conforme a los artículos de la Constitución protagonistas de esta consulta, queda claro que deben ceñirse a lo que establece la ley que corresponda, así como a la regulación por parte de autoridades competentes, sea del Estado Central como de la Administración Pública.<sup>113</sup>

Llevando esta reseña al caso en concreto de este trabajo, en la actualidad el sector privado puede, excepcionalmente, realizar la prestación de servicios públicos aeroportuarios tal como lo menciona el artículo 100 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones:

En forma excepcional, debidamente decretada por el Presidente de la República cuando sea necesario y adecuado para satisfacer el interés público, colectivo o general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas, el Estado o sus instituciones podrán delegar a la iniciativa privada o a la economía popular y solidaria, la gestión de los

---

<sup>112</sup> *Ibíd.*

<sup>113</sup> Corte Constitucional. *Sentencia interpretativa 001-12-SIC-CC, Óp. cit.*

sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos de [...] infraestructuras aeroportuarias.<sup>114</sup>

## 2.2 Concesión del servicio público aeroportuario.

Una vez que hemos visto el ámbito de la descentralización, la modalidad de delegación, la figura contractual de la concesión y su aplicación en el Derecho Público, el concepto de Servicio Público, y la aplicación particular de la concesión de Servicios Públicos, podemos dar paso a explicar el porqué de la concesión de aeropuertos, a través de ejemplos locales, así como de casos de Derecho Comparado. Para responder esta interrogante se requiere de varias respuestas que parten de cuestiones jurídicas, económicas y sociales.

En nuestro Capítulo 1, ya mencionamos que, desde mediados del siglo XX, se han producido cambios radicales con respecto a la aviación y, por ende, en el Derecho Aeronáutico.<sup>115</sup> Existieron varios países que crearon organismos con plena autonomía, separándose de la intervención absoluta del Estado; existieron otros que mantuvieron el modelo de administración directa. Ya para inicios de 1980, surgieron cambios que invitaban a participar bajo la modalidad de privatización y que, en un primer momento, no tuvo una buena acogida. Para la última década, se dio un cambio acelerado en materia de aviación, debido al surgimiento de nuevas compañías aéreas, modernas aeronaves, desarrollo y evolución de la tecnología en materia de comunicación, y muchos cambios más que provocaron el interés del sector privado para inmiscuirse en el campo aeroportuario.<sup>116</sup>

Tradicionalmente, casi todos los aeropuertos de América Latina eran propiedad del Estado. Surge la duda de si este aspecto se debió a que el sector privado no tuvo mayor interés en desarrollar y construir aeropuertos propios; a pesar de que, en efecto, en varios países ha habido aeropuertos iniciados por particulares. A modo de ejemplo, el Aeropuerto de Cali, Colombia, fue reconstruido y explotado por un consorcio entre, la hoy extinta, Pan Am y Avianca; de igual manera, se hizo con aeropuertos pequeños de tipo regional. Del

---

<sup>114</sup> Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Artículo 100. Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

<sup>115</sup> Bajo el mando del Presidente José María Velasco Ibarra, se decidió en 1954, aprobar y ratificar el Convenio de Aviación Civil Internacional, así como los Reglamentos y Acuerdos suscritos por Ecuador en Chicago, el 7 de diciembre de 1944.

<sup>116</sup> María Isabel Botero Cuartas y Rodrigo Fernández Ávila. *Contrato de Concesión de Aeropuertos en Colombia. Óp. cit.*, p. 37.

mismo modo, muchas de las compañías aéreas fueron propiedad del Estado.<sup>117</sup> Varias organizaciones, entidades, compañías, formaban parte del Estado y éste, ambiciosamente, quería abarcar todo lo que esté a su alcance. Por consecuencia, esta actitud estatal, en materia de la aeronáutica, causó serios obstáculos en el desarrollo de las infraestructuras de aeropuertos.

Tratadistas y expertos con una visión radical estuvieron de acuerdo en sostener la tesis de que los aeropuertos debieron pasar al sector privado, en primer lugar, porque eran ineficientes y mal administrados, debido a que el Estado, para aquel tiempo, era un mal administrador. Esta opinión de dichos expertos, surgía del hecho de que una buena administración se la conseguía en manos del sector privado; situación que, para efectos de nuestra investigación, no es absolutamente cierto. Esta posición extremista concluía que, si existen aeropuertos que dan pérdidas, entonces hay que pasarlos a la administración de los particulares para que den utilidades. En segundo lugar, se sostenía que, si el Estado renunciaba a administrar los aeropuertos, tendría más dinero para destinar con mejores fines, tal como la defensa nacional, educación, salud, etc.<sup>118</sup>

Consideramos que el hecho de concesionar aeropuertos en América Latina, se debe a problemas económicos. Hay que ser conscientes a la hora de conjeturar todo lo que implica un aeropuerto, pues ya el concepto que definimos en el acápite 1.1 es coherente con la tesis de que la financiación de los aeropuertos es complicada. Los países tienen prioridades y obligaciones que, penosamente, trasladan la inversión aeroportuaria a un segundo plano; sus prioridades se remiten a la prestación de otros servicios sociales básicos que absorben gran parte del presupuesto de un Estado. Es por tal que, en su mayoría, los países de América Latina, se han visto obligados y han convenido en utilizar modelos idóneos para recibir nuevas inversiones mediante la inclusión y participación del sector privado referente a la construcción, ampliación, mejora de una instalación aeroportuaria.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Ernesto Vásquez. *Primeras Jornadas Académicas del Transporte Aéreo y Derecho Aeronáutico: La experiencia Iberoamericana en la privatización de aeropuertos*. San José: Asociación de Líneas Aéreas Internacionales, 1999. p. 103,

<sup>118</sup> *Ibíd.*

<sup>119</sup> *Resumen Empresarial de Aviación Civil y Desarrollo Aeroportuario en Latinoamérica*. <http://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/lampsakos/article/view/1184> (acceso: 27/01/2016).

### 2.2.1 La privatización como modo de explotación aeroportuaria.

El momento en que los gobiernos empiezan a preocuparse por la financiación de aeropuertos, el modelo de manejo estatal de infraestructuras aeroportuarias se debilita. Se vuelve insostenible y, debido a que el Estado tiene otras áreas o sectores estratégicos de la misma importancia, el gobierno comienza a analizar la posibilidad de adoptar otras modalidades de explotación aeroportuaria.<sup>120</sup> Una de ellas ya la hemos analizado bastante; la concesión aeroportuaria. Sin embargo, existe otro mecanismo por el cual un particular puede explotar un aeropuerto; la privatización.

La privatización de un aeropuerto involucra insertarse en áreas referidas al Derecho de la Competencia, Derecho Corporativo, Derecho Mercantil, entre otras ramas similares. Es por eso que, para no distorsionar la idea y el contenido de este trabajo, nos enfocaremos exclusivamente a definir a la privatización, con el objetivo que el lector tenga claro la diferencia y no confunda dos términos que, si bien en muchos textos y libros figuran como sinónimos, no lo son.

Los máximos organismos de la aviación se han pronunciado con respecto a la privatización para que ésta no sea confundida con la concesión. Debido a que el concepto de privatización ha sido cuestionado, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) ha pronunciado que, en esta modalidad, el Estado no transfiere la propiedad sobre los aeropuertos, sino que concede su uso a particulares. La IATA busca generalizar la explicación de la explotación de aeropuertos, llamándola también comercialización de los aeropuertos.<sup>121</sup>

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), cuando se refiere a la privatización en el suministro de aeropuertos establece que:

Se habla de privatización como la figura que se adecúa al nuevo modelo de propiedad y gestión de servicios aeroportuarios, utilizándola de manera amplia para definir cualquier iniciativa que **sustituya** al gobierno en la propiedad y/o gestión de las instalaciones y servicios. Sin embargo, se establece que cuando se privatiza, se **traslada** la propiedad o se entrega mayoritariamente a los particulares. Así, todo contrato de administración, arrendamiento o de participación minoritaria en la propiedad aeroportuaria y en los servicios aéreos no debe entenderse como privatización, sino como

---

<sup>120</sup> Antonio Estache. *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte*. México D.F: Alfaomega, 2003, pp. 64-65.

<sup>121</sup> María Isabel Botero Cuartas y Rodrigo Fernández Ávila. *Óp. cit.*, p. 58.

participación de particulares o intervención de particulares, dado que el control de la propiedad sigue en manos del gobierno.<sup>122</sup> (Las neग्रillas me pertenecen)

Algunos Estados<sup>123</sup>, especialmente en Europa, han optado por la privatización de sus aeropuertos principales porque sus gobiernos sostienen la idea de que los aeropuertos deben ser financiera y económicamente autosuficientes. La cuestión de la privatización se remite a ser un modelo que se puede llevar a cabo cuando el sistema económico o de financiación no puede ser asumido por un Estado. Esto implicaría que el particular que asume la titularidad y propiedad del aeropuerto, en caso de que no exista una clara regulación, podrá imponer tarifas desmedidas que se trasladarán de inmediato a los usuarios y aerolíneas que hacen uso de las instalaciones aeroportuarias. Cada nación debe elegir el modelo óptimo de acuerdo a su necesidad aeroportuaria.<sup>124</sup>

### **2.3 Análisis general de las concesiones aeroportuarias en Colombia: Derecho Comparado**

El sector de aeropuertos constituye un punto central para el desarrollo de las naciones, por medio del cual se desenvuelve el comercio, se genera tráfico de pasajeros, otorga plazas de trabajo a miles de personas, y crea progreso para los alrededores de un aeropuerto.<sup>125</sup> Los aeropuertos son mercados sólidos que generan mucho dinero y son capaces de brindar un alto potencial de desarrollo.<sup>126</sup>

Las principales ciudades capitales de América Latina como Brasilia, Santiago, Lima, Bogotá, etc., fueron las primeras en concesionar sus aeropuertos al sector privado. Ahora bien, a modo de comparación, existe una gran diferencia en cuanto a la explotación de los aeropuertos de Norteamérica, exceptuando a México, con los aeropuertos de Latinoamérica. Partiendo del caso de Estados Unidos, sus aeropuertos son de propiedad

---

<sup>122</sup> Organización Internacional de Aviación Civil. *Circular 284 AT/120 sobre Privatización en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea* de 07 de marzo de 2002

<sup>123</sup> Europa ha optado por privatizar la mayoría de sus aeropuertos. Países como Inglaterra, Alemania, Italia, Grecia y Portugal han anunciado la privatización de la mayoría de sus aeropuertos.

<sup>124</sup> Estache, Antonio. *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte*. *Óp. cit.*, p. 112

<sup>125</sup> La revista Sussiness News Americas publicó el artículo *Infraestructure Intelligence Series* en el cual se menciona que: “un factor determinante en la evolución aeroportuaria es el crecimiento acelerado de la demanda de transporte aéreo, tendencia que se pronostica, continuaría con aumentos anuales del 7% hasta el año 2030.

<sup>126</sup> Juan David González, Sebastián Echeverri y Diego Ospina. “Proposal of a Financial Model for the Evaluation of Investment in an airport on Public-Private Partnership.” *Lámpsakos*. N°11 (2014), p. 32

federal o de sus ciudades, y; su control y administración se centra en una organización pública especial que contiene acuerdos específicos para regular la administración aeroportuaria. A diferencia, los países de América Latina, han permitido la participación de inversionistas privados, transfiriendo la responsabilidad de construcción, explotación y ampliación de la infraestructura de aeropuertos, por medio del contrato de concesión. Colombia fue el primer país de la región donde se inició procesos de privatización y concesión aeroportuaria, específicamente, en los aeropuertos de Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Cali y Medellín.<sup>127</sup>

La Constitución colombiana de 1991 facilitó la intervención privada en proyectos que, históricamente, estuvieron a cargo del gobierno central, de este modo la prestación de Servicios Públicos y la construcción de obras de infraestructura se reorganizaron; y, por medio de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), empezó a insertarse la privatización de los aeropuertos en Colombia. A su vez, la Ley 105 de 1993, implantó el proceso de descentralización aeroportuaria, codificando normas legales para el inicio de las concesiones aeroportuarias. En 1994, el Gobierno colombiano expidió el documento CONPES 2727, el cual abarca un proyecto de reordenamiento para adecuar la infraestructura aeroportuaria colombiana a la demanda del mercado de la aviación de aquel entonces; se dio entrada y permiso a nuevas aerolíneas, se implementó nueva tecnología para la navegación aérea, y se enfocó en determinar cuáles eran los aeropuertos que abarcaban la totalidad del presupuesto destinado a la Autoridad de la Aviación Civil Colombiana (AEROCIVIL).<sup>128</sup>

El proceso de concesión en Colombia, surgió, inicialmente, con una propuesta formal de concesión del Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, el cual presta sus servicios a la Ciudad de Cali. La consultoría que AEROCIVIL solicitó, establecía un plan que consistía en el manejo de terminales, pistas, rampas, ayudas visuales de dirección, instalaciones aeroportuarias; sin embargo, cuando se abrió la licitación pública, por circunstancias de seguridad del aeropuerto, ésta se declaró desierta y fracasó el proyecto de concesión. Las

---

<sup>127</sup> *Ibíd.*

<sup>128</sup> María Isabel Botero Cuartas y Rodrigo Fernández Ávila. *Contrato de Concesión de Aeropuertos en Colombia. Óp. cit.*, p. 37.

autoridades aeronáuticas colombianas decidieron seguir con procesos de concesión dirigidos a los aeropuertos de Cartagena y Barranquilla.<sup>129</sup>

Para el año de 1995, la primera generación de concesiones de aeropuertos recayó en el Aeropuerto Rafael Núñez de la Ciudad de Cartagena de Indias, al cual se le fue adjudicado la operación y administración por 15 años por parte del consorcio Schipol Management Services. Esta firma holandesa estuvo a cargo de este aeropuerto hasta 1998, fecha en la que se aprobó la cesión del contrato administrativo a la Sociedad Aeroportuaria de la Costa (SACSA). Esta misma modalidad de concesión se adjudicó al consorcio Aeropuertos del Caribe (ACSA) para el Aeropuerto de Barranquilla.<sup>130</sup>

La información proporcionada en los párrafos anteriores, ilustran y expresan la concesión aeroportuaria en el país colombiano. Con el pasar del tiempo se concesionó otros aeropuertos que demostraron ciertas falencias en cuanto a la concesión. Pues, la sociedad colombiana denunciaba una falta de claridad en las inversiones, limitación de ofertas en los procesos de licitación, incertidumbre sobre la magnitud de las regalías para el concesionario, entre otras cuestiones. Es por eso que Colombia modificó su ordenamiento positivo reformando la naturaleza jurídica de la sociedad concesionaria, a modo de especificar las obligaciones del concedente y concesionario y, a su vez, estableciendo una regulación de la intervención estatal una vez adjudicada la concesión de aeropuertos, etc.<sup>131</sup>

En el año 2006, el consorcio Sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional S.A (OPAÍN), ganó, mediante licitación pública, el concurso para operar y modernizar el Aeropuerto Internacional Eldorado de la ciudad de Bogotá. Un aeropuerto de gran influencia económica para Colombia, donde se movilizan un poco menos de 30 millones de pasajeros al año<sup>132</sup> y que ha sido considerado una de las infraestructuras más grandes y modernas del mundo<sup>133</sup>. Este consorcio se comprometió en invertir hasta el año 2011 un monto que superaba los US\$650 millones de dólares. OPAÍN, mencionó que, al

---

<sup>129</sup> *Id.* p. 58.

<sup>130</sup> *Id.* p. 59.

<sup>131</sup> *Id.* pp. 60.-61.

<sup>132</sup> *Movimiento de pasajeros Aeropuerto Eldorado.* <http://eldorado.aero/sobre-el-aeropuerto/> (acceso: 24/03/2016.)

<sup>133</sup> Ángela Becerra. *¿El Aeropuerto Internacional (Eldorado) facilita el desarrollo del Comercio Internacional?* <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/3625/2/BecerraAngelaGraciela2011.pdf> (acceso: 30/03/2016).

haber ganado la licitación, era responsable del crecimiento y desarrollo del aeropuerto; pues el objetivo inicial era convertir a Eldorado en un gran centro de comercio.<sup>134</sup> El concesionario OPAÍN S.A se ha definido como “una empresa constituida con el objetivo único de administrar, modernizar, desarrollar comercialmente, expandir, operar y mantener el Aeropuerto Internacional Eldorado.”<sup>135</sup> Las obligaciones que el Estado colombiano exige al concesionario se remiten a que OPAÍN se comprometa en actuar acorde al marco contractual suscrito, otorgando una calidad óptima de servicios.

Algunos términos y condiciones que se encuentran en los contratos de concesión aeroportuaria muchas veces son confidenciales, debido a que hay elementos y cláusulas contractuales que deben ser resueltos a puertas cerradas por el concedente y concesionario, tal como fue en el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre. Empero, la información que se conoce sobre la concesión del Aeropuerto Eldorado se reduce a indicar que la entrega de la concesión se lo hizo el 19 de enero de 2007, la fecha de terminación será en el 2027, con un valor estimado de \$1.062.890.000.000 millones de pesos colombianos, que a la fecha actual serían alrededor de \$346.229.452.34 dólares americanos.<sup>136</sup> Asimismo, el objeto del contrato entre los sujetos mencionados, es “el otorgamiento de la concesión para que realice por su cuenta y riesgo, la Administración, Modernización y Expansión, Operación, Explotación Comercial y Mantenimiento”<sup>137</sup> del área concesionada, bajo la vigilancia y control de Aerocivil.

Debido al importante crecimiento económico de Colombia en los últimos años, el Gobierno colombiano puso en marcha un plan para ampliar el Aeropuerto Eldorado. Esta iniciativa, propuesta en el 2015, prevé aumentar en gran número la capacidad de operaciones diarias, al igual que planea incrementar el flujo de pasajeros de 27 a 40

---

<sup>134</sup> OPAÍN ganó concesión de Eldorado.

<http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Agosto252006/opain.html> (acceso: 29/01/2016)

<sup>135</sup> *Concesionario Aeropuerto Internacional Eldorado*. <http://www.opain.co/misionyvision.php> (acceso: 29/01/2016).

<sup>136</sup> *Concesión del Aeropuerto Internacional Eldorado Bogotá*. <http://www.aerocivil.gov.co/Aerodromos/CAeroportuarias/CAEldorado/Documents/Informe%20Concesion%20Bogota%20a%20MAYO%202012.pdf> (acceso: 28/01/2016).

<sup>137</sup> *Concesión del Aeropuerto Internacional Eldorado Bogotá*. *Óp. cit.*

millones al año desde el 2021. Esta información confirma la posición de Eldorado como el tercer aeropuerto de Latinoamérica en movimiento de pasajeros y el primero en carga.<sup>138</sup>

Con respecto a su situación aeroportuaria actual, Gustavo Lenis Steffens, director de la Aerocivil colombiana, asegura que los aeropuertos colombianos se han destacado de manera exitosa en los últimos 8 años. Lenis Steffens, menciona que se están interviniendo todos los aeropuertos internacionales, con el objetivo de mejorarlos y acercarlos a la misma calidad de servicio público aeroportuario como el del Aeropuerto Internacional Eldorado.<sup>139</sup>

Por otro lado, el propietario de la aerolínea Avianca, Germán Efromovich, no comparte mucho la idea de concesionar un aeropuerto, puesto que él asegura que “los aeropuertos fueron construidos para traer gente y generar turismo. La utilidad se genera, a través del crecimiento de la economía, con la generación de empleo a través de ese turismo<sup>140</sup>”; por lo que, en este caso, el modelo de concesión en Colombia ha sido criticado. Efromovich cuestiona que esta modalidad contractual, provoca que las tasas por uso de las terminales del Aeropuerto Internacional Eldorado sean más caras y, por consiguiente, repercuta en el consumidor, pues “hay conflicto entre el usuario, el concesionario, la aerolínea y el Gobierno, y esto no permite que sea eficiente”<sup>141</sup>. La aparición de tantos sujetos en cadena con respecto al resultado de la administración y concesión de un aeropuerto es un punto que no da apoyo a la teoría de las concesiones aeroportuarias. Efromovich, cree que es un problema no sólo de Colombia sino de la región en sí, la cual en los últimos años se ha acostumbrado a la modalidad de la concesión.<sup>142</sup>

## 2.4 Situación actual aeroportuaria en el Ecuador.

---

<sup>138</sup> “*Los Aeropuertos en Colombia.*

<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/21/nota/4465366/aeropuerto-eldorado-bogota-se-amplia-recibir-hasta-40-millones> (acceso: 21/02/2016).

<sup>139</sup> “*En aeropuertos estamos mejor que hace 8 años: director de la Aerocivil*”

<http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/aeropuertos-estamos-mejor-hace-8-anos-director-aerocivil> (acceso: 01/12/2015).

<sup>140</sup> *Efromovich cuestiona modelo de concesiones aeroportuarias en Colombia.*

<http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/efromovich-cuestiona-modelo-de-concesiones-aeropuertos-en-colombia> (Acceso:29/11/2014).

<sup>141</sup> *Efromovich cuestiona modelo de concesiones aeroportuarias en Colombia. Óp. cit.*

<sup>142</sup> *Ibíd.*

El análisis que se ha hecho en los anteriores acápite, dejan claro todo lo que engloba la construcción, operación, administración de un aeropuerto. Las concesiones aeroportuarias han constituido un tema profundo de investigación, desde el concepto de aeropuerto, pasando por sus modalidades de explotación, hasta la exposición de casos concretos, los cuales realzan la importancia que se debe dar a la aviación comercial y a la infraestructura aeroportuaria.

Doctrinarios y tratadistas, a través de sus ponencias, han dejado un mensaje claro a las diferentes Naciones, en cuanto al valor que se debe dar al sector aeroportuario. La adecuación de los aeropuertos es el más grande reto que afronta la industria aerocomercial en América Latina. El éxito o fracaso de un proyecto aeroportuario depende, en su gran mayoría, de la capacidad y supervivencia financiera de esta industria aeronáutica.<sup>143</sup> Es por tal que el Ecuador no se ha quedado atrás, ya que ha venido formando parte de la rápida evolución aeroportuaria en Latinoamérica.

Para entender cómo ha sido este desarrollo en el país, considero indispensable abordar la realidad aeroportuaria en el país. Podemos empezar mencionando que Ecuador tiene alrededor 34 aeropuertos en el territorio nacional. Éstos se dividen en Aeropuertos con Servicio Regular y Aeropuertos Cerrados o Sin Servicio. Dentro de los aeropuertos en funcionamiento que, en realidad son 16, figuran cinco aeropuertos internacionales; siendo éstos: el Aeropuerto Internacional Coronel Carlos Concha Torres (ESM) en la Provincia de Esmeraldas, el Aeropuerto Internacional de Santa Rosa (ETR) en la ciudad que lleva su nombre, el Aeropuerto Internacional Cotopaxi (LTX) en la Ciudad de Latacunga, el Aeropuerto Internacional Jumandy (TNW), el Aeropuerto José Joaquín de Olmedo (GYE) en la Ciudad de Guayaquil y el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre(UIO) de la Ciudad de Quito. Estos aeropuertos son de gran importancia e influencia económica para el país.<sup>144</sup>

El Aeropuerto Internacional Carlos Concha Torres, en el año 2013, remodeló ciertas instalaciones aeroportuarias, pues instaló una nueva capa asfáltica en su pista de aterrizaje. Asimismo, creó una nueva ruta de rodaje para aeronaves y nuevas vías de acceso. Este

---

<sup>143</sup> Jaime Escobar. *Las concesiones aeroportuarias y el aumento de los costos operacionales en América Latina*. <http://studylib.es/doc/499969/jaime-escobar> (acceso: 21/02/2016).

<sup>144</sup> *Airports in Ecuador*. <http://www.aircraft-charter-world.com/airports/southamerica/ecuador.htm> (acceso: 11/12/2015).

aeropuerto ha sido catalogado como la sexta infraestructura aeroportuaria con mayor movimiento de pasajeros en el país. A modo de interés, podemos mencionar que la Aerolínea TAME<sup>145</sup> realiza vuelos nacionales desde Quito y Guayaquil. Además, ofrece un vuelo internacional con destino a Cali, Colombia. Este aeropuerto es administrado directamente por la Municipalidad de Esmeraldas.<sup>146</sup>

El Aeropuerto Internacional de Santa Rosa inició operaciones el año 2010. Su primera etapa fue construida por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército (CEE). Este aeropuerto regional implicó una inversión de 45 millones de dólares. En un inicio se tenía previsto habilitar rutas hacia Quito, Tumbes, Galápagos, Loja, Miami, Piura, entre otros destinos; sin embargo, en la actualidad no se logró cumplir con este objetivo. En un inicio TAME, SAEREO<sup>147</sup> y AIRCUENCA<sup>148</sup>, ofrecieron vuelos con destino a Santa Rosa, actualmente sólo opera TAME.<sup>149</sup>

El Aeropuerto Internacional Cotopaxi es considerado el centro de transporte de carga en la zona céntrica del país. En los últimos años, el Municipio de Latacunga junto con el Gobierno Nacional, han invertido alrededor de 36 millones de dólares en la rehabilitación y ampliación de las instalaciones del aeropuerto. Debido a su bajo costo en pasajes, gastos operativos y servicios aéreos, éste ha permitido el desarrollo productivo, comercial y turístico en el Ecuador.<sup>150</sup>

### **CAPÍTULO III: Viabilidad de una terminación anticipada del Contrato de Concesión del Nuevo Aeropuerto Mariscal Sucre de Quito para que vuelva a ser administrado por el Municipio de Quito**

#### **3.1 Concesión del Aeropuerto Internacional José Joaquín de Olmedo de la ciudad de Guayaquil**

---

<sup>145</sup> Transportes Aéreos Militares Ecuatorianos, por sus siglas TAME, es una Empresa Pública, considerada la aerolínea más grande del Ecuador.

<sup>146</sup> *Aeropuerto Internacional Carlos Concha Torres*. <http://www.aviacioncivil.gob.ec/?p=2349> (acceso: 15/12/2015).

<sup>147</sup> SAEREO suspendió sus vuelos al Aeropuerto de Santa Rosa.

<sup>148</sup> Esta aerolínea se encuentra suspendida de manera indefinida.

<sup>149</sup> *Aeropuerto Internacional de Santa Rosa*. <http://www.eluniverso.com/2010/01/06/1/1447/listo-aeropuerto-santa-rosa.html> (acceso: 15/12/2015).

<sup>150</sup> *Aeropuerto Internacional Alternativo Cotopaxi*. <http://www.aviacioncivil.gob.ec/?p=4175> (acceso: 11/12/2015).

La razón por la que se trata al Aeropuerto de Guayaquil de manera separada, se debe a que el régimen de concesión que se aplicó para este aeropuerto surgió al mismo tiempo que el régimen aplicado al nuevo Aeropuerto de Quito.

La terminal aérea de Guayaquil fue conocida en el pasado como el Aeropuerto Internacional Simón Bolívar (AISB); luego de su reinauguración, se cambió su nombre a Aeropuerto Internacional José Joaquín de Olmedo. En este aeropuerto se han incorporado nuevas instalaciones que, si bien cambiaron la estructura del aeropuerto, no implicó la construcción de uno nuevo, puesto que era la misma pista del anterior aeropuerto.<sup>151</sup>

La concesión del Aeropuerto José Joaquín de Olmedo, tiene un gran antecedente jurídico que debemos analizar. Poco tiempo después de que el Ecuador pase por la peor crisis económica de su historia, en el año 2000, se promulgó la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana. Esta ley reformó el artículo 1 de la Ley de Aviación Civil, estableciendo, en su inciso tercero, que:

[...]Previa autorización del Presidente de la República emitida mediante Decreto Ejecutivo, los municipios podrán construir, administrar y mantener aeropuertos. Para el efecto podrán ejercer estas facultades directamente o delegarlas a empresas mixtas o privadas mediante concesión, asociación, capitalización o cualquier otra forma contractual de acuerdo a la Ley<sup>152</sup>

Esta significativa reforma no surgió sin razón alguna, pues, para ese momento, existía la intención de obtener una venia, conforme al ordenamiento jurídico ecuatoriano, para poder delegar a los Municipios la construcción, administración y mantenimiento de los aeropuertos ecuatorianos. Consecuentemente, el Presidente Constitucional del Ecuador, el Doctor Gustavo Noboa Bejarano, expidió el Decreto Ejecutivo No. 871 del 9 de octubre del 2000<sup>153</sup>; reformado en el año 2001, en el cual se facultó y autorizó:

A la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil: 1. La construcción, administración y mantenimiento del nuevo aeropuerto internacional de Guayaquil; y, 2. La transformación, mejoramiento, administración y mantenimiento del Aeropuerto Internacional Simón Bolívar

---

<sup>151</sup> *Aeropuerto de Guayaquil*. <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/45884-empiezan-trabajos-ampliacion-del-aeropuerto-guayaquil> (acceso: 19/12/2015).

<sup>152</sup> Decreto Ley No. 690. Registro Oficial No. 144 del 18 de agosto de 2000.

<sup>153</sup> El Decreto Ejecutivo No. 871 del 9 de octubre del 2000 publicado en el Registro Oficial No. 186 del 18 de octubre del 2000, fue reformado por el Decreto Ejecutivo No. 1553 del 30 de mayo del 2001, publicado en el Registro Oficial No. 344 del 11 de junio del 2001.

de Guayaquil y sus instalaciones. [...] Estos procesos debían llevarse a cabo a través de una Fundación.<sup>154</sup>

El Gobierno Nacional logró encontrar una salida jurídica fundamentada para trasladar potestades al Municipio de Guayaquil, y así, éste pueda estructurar otras bases legales para alcanzar el fin que se requería ese momento: la concesión del Aeropuerto Internacional de Guayaquil.

Hay que hacer énfasis en que el Decreto Ejecutivo No. 871, establecía como condición que los procesos de construcción, mantenimiento y administración debían hacerse a través de una Fundación; es por tal que, se acentuaba una base legal más para concesionar dicho aeropuerto con el Acuerdo No. 065<sup>155</sup> del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, donde se logró:

Aprobar el Estatuto de la Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil – Fundación de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, la misma que conforme el Decreto Ejecutivo 871, referido anteriormente, tiene como finalidad llevar a cabo el proceso de contratación para poner en práctica la delegación a la iniciativa privada, mediante los medios y modalidades establecidos en la Ley de Modernización del Estado, para la construcción, administración y mantenimiento del nuevo Aeropuerto Internacional; así como para la transformación, mejoramiento, administración y mantenimiento del Aeropuerto Internacional Simón Bolívar de esta ciudad.<sup>156</sup>

El proceso de la concesión del Aeropuerto de Guayaquil estuvo bajo la influencia de la Ley de Modernización<sup>157</sup>, específicamente, por los artículos<sup>158</sup>:

**Art. 41.- DELEGACION.** - El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de [...] facilidades aeroportuarias [...]. La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual "o administrativa" de acuerdo con la ley. [...].

---

<sup>154</sup> *Antecedentes del proceso de licitación.* <http://www.tagsa.aero/licitacion.html> (acceso: 22/12/2015).

<sup>155</sup> Acuerdo No. 065-MTOP, publicado en el Registro Oficial 210 del 23 de noviembre del 2000.

<sup>156</sup> *Creación de la Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil.* <http://www.aag.org.ec/quienes-somos/> (acceso: 23/12/2015).

<sup>157</sup> La Ley de Modernización del Estado fue creada en 1993, debido a la crisis económica que agobiaba al país desde los ochentas. El Ecuador no encontraba un modelo económico estable, por lo que se optó por entrar en un proceso de ajuste para mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. La Ley de Modernización encontró la necesidad de entrar en un proceso de privatización y concesión de servicios públicos; garantizando el interés público. Asimismo, este proceso tendía a buscar la eficiencia de instituciones, entidades y empresas públicas y, sólo, por excepción transferirse al sector privado. *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos.* Considerandos. Registro Oficial 349 del 31 de diciembre de 1993.

<sup>158</sup> *Id.*, Artículo 41.

**Art. 42.- PROCEDIMIENTOS.** - Los procesos de desmonopolización, privatización, y delegación previstos en esta ley, se realizarán mediante los siguientes procedimientos: [...] b) La delegación total o parcial, o la transferencia definitiva al sector privado, de la gestión que desarrollan.

Las circunstancias del momento hicieron que la concesión de este aeropuerto se rija acorde al ordenamiento jurídico de aquel entonces. Afortunadamente, este proceso también se benefició de ciertas decisiones del Presidente de la República; pues, de manera paralela, los proyectos aeroportuarios de Quito<sup>159</sup> y Guayaquil en el año 2000, fueron estudiados formalmente para la concreción de la concesión de ambos aeropuertos. Tal es así, que para otorgar las mismas condiciones, el Dr. Gustavo Noboa, sustituyó el primer y segundo artículo del Decreto Ejecutivo No. 871, con énfasis en que, todo lo relevante al nuevo aeropuerto de Guayaquil, se debía tratar como una “obra de urgencia y prioridad nacional<sup>160</sup>”,<sup>161</sup> es decir que, se homologó facultades y derechos tanto para la Municipalidad de Guayaquil, así como para la de Quito.

El proceso de concesión del Aeropuerto de Guayaquil empezó a formalizarse y, una vez que la Ley Para la Promoción de la Inversión y de la Participación fue promulgada, se autorizó a la Municipalidad de Guayaquil la construcción, administración y mantenimiento del nuevo Aeropuerto de Guayaquil; y, la transformación, mejoramiento, administración y mantenimiento del antiguo Aeropuerto Simón Bolívar de la misma ciudad. Con dicha autorización, se dispuso la aprobación del Estatuto de la Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil-Fundación de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil<sup>162</sup>, para así, en

---

<sup>160</sup> En cuanto a la definición de prioridad nacional, se puede decir que: “El concepto se basa en el hecho de que los recursos económicos y políticos son siempre limitados, mientras que las necesidades, y por consiguiente las metas u objetivos de los sistemas, son prácticamente infinitas. Como los recursos no bastan para atender todos los objetivos a la vez, necesariamente hay que tener un orden de prioridades. Si la política es “el arte de lo posible”, una de las funciones básicas del sistema político de un país, y más específicamente, de su gobierno, es definir las prioridades nacionales. Para el análisis político es muy importante estudiar el nivel de correspondencia o apartamiento que hay entre las prioridades nacionales establecidas por el gobierno y las necesidades del pueblo. Esta es una de las medidas de la legitimidad”. *Prioridad nacional*. <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=437> (acceso: 03/02/2016)

<sup>161</sup> Decreto Ejecutivo No. 1553. Artículo 1. Registro Oficial No. 344 del 11 de junio de 2001.

<sup>162</sup> Es una persona jurídica de Derecho Privado.

noviembre del 2002, publicar las bases de licitación internacional del contrato de concesión.<sup>163</sup>

Tres grupos internacionales fueron los interesados en presentar propuestas para participar en esta transformación aeroportuaria, por lo que una vez analizada la mejor oferta económica, se adjudicó la concesión a la Corporación América<sup>164</sup> S.A. de Argentina. Ésta, a su vez, se asoció otras compañías que decidieron crear a Terminal Aeroportuario de Guayaquil S.A (TAGSA); una empresa privada, constituida al amparo de las leyes ecuatorianas, encargada de administrar el Aeropuerto de Guayaquil.<sup>165</sup>

El contrato de concesión a favor de TAGSA (concesionaria) por parte de la Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil(concedente) y, como garante solidario, la Municipalidad de Guayaquil, se celebró el 27 de febrero del 2004, bajo una estricta coherencia Constitucional, la cual se ha detallado jurídicamente en párrafos anteriores. El periodo de concesión fue acordado, inicialmente, por 15 años y 6 meses; pero, a través de un Adendum, se extendió hasta el mes de julio del 2024. A la concesionaria se le otorgó el derecho exclusivo durante el periodo de Concesión para prestar el Servicio Público objeto del contrato, así como para permitir a terceros la explotación de la infraestructura, las facilidades e instalaciones del aeropuerto.<sup>166</sup> Por otro lado, la obligación de TAGSA se centró en la operación, administración y mantenimiento del aeropuerto, de manera continua e ininterrumpida, prestando Servicios Públicos de la mejor calidad.

### **3.2 Breve reseña y antecedentes para la concesión del Nuevo Aeropuerto Mariscal Sucre de Quito (NAIQ)**

La concesión y el involucramiento del sector privado, con respecto a la prestación aeroportuaria, se debe por la globalización, la evolución de economías mundiales y por la tendencia regional de concesionar servicios públicos que, históricamente, han sido

---

<sup>163</sup> *Antecedentes del proceso de licitación.* <http://www.tagsa.aero/licitacion.html> (acceso: 03/02/2016)

<sup>164</sup> Corporación América S.A se relaciona directamente con las empresas que administran y operan 53 aeropuertos a nivel global.

<sup>165</sup> *Terminal Aeroportuaria de Guayaquil S.A.* <http://www.tagsa.aero/tagsaes.html> (acceso: 05/02/2016)

<sup>166</sup> *Escritura Pública de Contrato de Concesión a favor de la Compañía Terminal Aeroportuaria de Guayaquil S.A. TAGSA que hace la Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil – Fundación de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil.* Celebrada el 27 de febrero del 2004.

prestados directamente por los gobiernos centrales.<sup>167</sup> Otro factor se debe a las prioridades que los Estados deben tomar en cuenta al momento de desembolsar inmensas cantidades de dinero para garantizar otros servicios públicos. La aeronáutica es de ámbito internacional, por lo que algunos Estados pueden optar por elegir a un concesionario con extensa experiencia para que administre su aeropuerto internacional, con el fin de brindar excelentes servicios de óptima calidad que estén acordes a la exigencia que implica una infraestructura aeroportuaria.

En su momento se indicó los efectos económicos que incidieron en el Ecuador. Pues, para el año 2000, la crisis política generó cambios fatídicos en la economía ecuatoriana, lo que provocó una falta de gobernabilidad, desencadenando situaciones penosas en la historia del país. El Ecuador se quedó, prácticamente, sin recursos, descartando la inversión en algunos sectores estratégicos y productivos como fue el de la infraestructura de vías, puertos y aeropuertos. Consecuentemente, para aquel momento, la imagen internacional de nuestro país implicó que grandes inversionistas se hayan alejado de participar en varios proyectos de infraestructura. De igual manera, el servicio que el antiguo Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre brindaba, no era óptimo.<sup>168</sup> Aun así, con todos estos obstáculos, se iniciaron intensos esfuerzos para mejorar la calidad de los servicios aeroportuarios en la ciudad de Quito.

La necesidad para que el país cuente con una infraestructura aeroportuaria moderna que contribuya no sólo a Quito, sino a todo el Ecuador, fue propuesta desde la década de los 60's. Se conformó una Comisión, a manos de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC), para que inicie los estudios y análisis técnicos para la construcción de nuevos aeropuertos para las dos ciudades principales del país. En 1970, se solicitó consultorías externas para determinar la pre factibilidad de ambos aeropuertos y, con el pasar del tiempo, se fueron conformando más Comisiones e instrumentos jurídicos para la ejecución de las mencionadas infraestructuras.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> “Proyecto de Ley: Que autoriza al Poder Ejecutivo a otorgar la concesión de los Aeropuertos Internacionales de Paraguay” Expediente No. S-10766. Aprobado el 16 de diciembre de 2010.

<sup>168</sup> Paco Moncayo. *El nuevo Aeropuerto de Quito, documentos para la historia*. Quito: Alcaldía Metropolitana, 2008, p. 9 .

<sup>169</sup> Paco Moncayo. *El nuevo Aeropuerto de Quito, documentos para la historia*. *Óp. cit.*, p. 10.

El Burgomaestre, Paco Moncayo Gallegos, solicitó formalmente<sup>170</sup> al Presidente Gustavo Noboa, el traspaso de “las competencias de la administración del Aeropuerto Mariscal Sucre y de la construcción del nuevo aeropuerto de Puembo, desde la Dirección Nacional de Aviación Civil hacia el Municipio de Quito”<sup>171</sup>. Tal como se ha mencionado anteriormente, el Presidente Noboa, sustentado en el artículo 249 de la anterior Norma Constitucional y en el artículo 1 de la Ley de Aviación Civil, emitió el Decreto Ejecutivo No. 885, en el cual se autorizó a la Alcaldía quiteña el proyecto de construcción, administración y operación del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito; como un proyecto de prioridad nacional<sup>172</sup>.

El Decreto Ejecutivo No. 885 estableció lo siguiente:

Art. 1.-Por tratarse de una obra de urgencia y prioridad nacional, autorízase al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la construcción, administración y mantenimiento del nuevo Aeropuerto Internacional de Quito, incluyendo las vías de acceso y las obras complementarias realizadas, así como la administración, mejoramiento y mantenimiento del aeropuerto Internacional Mariscal Sucre, a cuyo efecto, la Municipalidad ejercerá estas facultades en forma directa o delegándolas a empresas mixtas, privadas o entidades de otra naturaleza jurídica mediante concesión, asociación, capitalización o cualquiera otra forma contractual prevista en el artículo 249 de la Constitución Política de la República, en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada y en la Ley de Aviación Civil.<sup>173</sup>

Tal como se explicó en el acápite 1.2.1, se aplicó una descentralización administrativa por la cual se trasladaron competencias desde el Estado central hacia el Municipio de Quito, facultándole a delegar<sup>174</sup> la construcción, administración y mantenimiento del NAIQ.

Paralelamente al Decreto Ejecutivo 871, el cual ordenó la constitución de una Fundación por parte de la Municipalidad de Guayaquil para llevar el proceso de concesión

---

<sup>170</sup> Esta solicitud se basó en el artículo 71 de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana, que reformó el artículo 1 de la Ley de Aviación Civil, a fin de que el Municipio de Quito pueda “construir, administrar y mantener aeropuertos, mediante delegación, a empresas privadas o mixtas, a través de los mecanismos previstos en la Ley de Modernización del Estado”. Decreto Ejecutivo No. 885. Publicado en el Registro Oficial No. 198 del 07 de noviembre de 2000.

<sup>171</sup> Paco Moncayo. *El nuevo Aeropuerto de Quito, documentos para la historia. Óp. cit.*, p. 10.

<sup>172</sup> Decreto Ejecutivo No. 885. *Óp. cit.*

<sup>173</sup> Decreto Ejecutivo No. 885. Artículo 1. *Óp. cit.*

<sup>174</sup> Esta delegación comprendía las áreas de gestión y servicios susceptibles de concesión, conforme a la ley y reglamentos correspondientes.

del AISB, el Decreto Ejecutivo 885, en su artículo 4, dispuso que el Municipio de Quito: “[resuelva] la constitución de una Unidad de Gestión con la modalidad que considere más conveniente de conformidad con la ley”<sup>175</sup>.

### **3.2.1 La Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ) como organismo administrador del proyecto NAIQ.**

El Estatuto de la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ) se aprobó por sus miembros fundadores, por la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico y por el Municipio de Quito. Instantáneamente, la CORPAQ fue constituida, mediante Acuerdo 2000541 del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, el 30 de octubre de 2000.<sup>176</sup> La CORPAQ fue creada bajo los estrictos parámetros del ordenamiento jurídico ecuatoriano; específicamente, en coherencia con los mandatos constitucionales mencionados en acápites anteriores. De no haber cumplido todo este esquema jurídico, no se habría podido cumplir con los requerimientos legales para continuar el estricto proceso de la concesión del NAIQ.

Ahora bien, ¿por qué se ha hecho énfasis en la CORPAQ? Esta corporación, creada por disposición del D.E. No. 885, además de sus múltiples obligaciones, jugó un rol fundamental en la concesión del proyecto del NAIQ porque fue la encargada de invitar a empresas privadas a interesarse en la licitación pública con respecto la concesión del NAIQ. Cuando se menciona que ésta “jugó” un papel sumamente importante, es porque luego de que se adoptó la nueva Carta Magna en el 2008<sup>177</sup>, se obligó a todas las entidades públicas y privadas a enmarcarse a una nueva estructura jurídica que vaya acorde a la Norma Fundamental vigente. Por consiguiente, mediante Ordenanza Municipal 0289, se constituyó la Empresa Municipal Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito, la cual sustituyó y asumió las actividades, funciones, patrimonio, activos, pasivos,

---

<sup>175</sup> Decreto Ejecutivo No. 885. Artículo 4. *Óp. cit.*

<sup>176</sup> Paco Moncayo. *El nuevo Aeropuerto de Quito, documentos para la historia. Óp. cit.*, p. 10.

<sup>177</sup> El Art.315 establece que: “El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos [...]”. Constitución de la República del Ecuador. Artículo 315 Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

derecho y obligaciones de la CORPAQ que, para efectos de explicar coherentemente el desarrollo de este trabajo, la llamaremos “ExCORPAQ”.<sup>178</sup>

A su vez, debido a que la Asamblea Nacional expidió la Ley Orgánica de Empresas Públicas<sup>179</sup>, donde se exigió que las empresas públicas, municipales o estatales existentes debían adecuar su organización y funcionamiento para seguir operando, el Concejo Metropolitano de Quito dispuso, a través de la Ordenanza No. 0309, la creación de la Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios y Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales, la cual sustituyó jurídicamente a la Empresa Municipal Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito, asumiendo su patrimonio, derechos y obligaciones.<sup>180</sup>

### **3.2.2 La Canadian Commercial Corporation (CCC) como entidad delegataria de la concesión del NAIQ.**

Una vez que la ExCORPAQ se responsabilizó del proyecto, se enviaron invitaciones a diferentes embajadas e instituciones con el fin de que se promocióne la construcción del mismo. Se recibieron algunas propuestas formales y, mediante ciertos análisis financieros y de viabilidad, se consideró la propuesta<sup>181</sup> del Gobierno de Canadá para que asuma el compromiso de comandar a las empresas que formen parte del consorcio que se crearía tiempo después.<sup>182</sup>

Con esta concreción en la primera etapa del proceso, se suscribió un acuerdo con Canadá representado por la Canadian Commercial Corporation (CCC)<sup>183</sup> en el año 2001. Este acuerdo, el cual fue firmado bajo actos públicos solemnes, detallaba los derechos y obligaciones que debían garantizarse durante todo el proceso de concesión. Ya, en la segunda etapa, es decir en la convocatoria pública, se analizaron otras propuestas de

---

<sup>178</sup> Ordenanza Municipal No. 0289, publicada en el Registro Oficial No. 628 del 7 de julio de 2009.

<sup>179</sup> Ley Orgánica de Empresas Públicas. Disposición Transitoria Primera. Registro Oficial Suplemento No. 48 de 16 de octubre de 2009.

<sup>180</sup> Ordenanza Municipal No. 0309, publicada en el Registro Oficial No. 186 de 05 de mayo de 2010.

<sup>181</sup> Esta propuesta se recibió de Marshall Macklin Monaghan, una empresa con el aval y respaldo de Canadá.

<sup>182</sup> Paco Moncayo. *El nuevo Aeropuerto de Quito, documentos para la historia. Óp. cit.*, p. 14.

<sup>183</sup> La CCC “es una Corporación Estatal del Gobierno de Canadá, establecida por el Parlamento Canadiense, mediante Acta Parlamentaria de 1946. [...] La CCC tiene la facultad de celebrar contratos, ya sea en su nombre, o al nombre del Gobierno de Canadá” *Canadian Comercial Corporation*. <http://www.ccc.ca/> (acceso: 02/02/2016).

diferentes empresas que no satisficieron las necesidades que la ExCORPAQ requería. Tiempo después se cumplió el plazo para recibir nuevas ofertas y, al observar que no existieron otros interesados, se adjudicó a la CCC el proyecto NAIQ.<sup>184</sup>

La CCC, como garante del proyecto, fue conformada por las empresas canadienses Aecon Construction Group y Airport Development Corporation<sup>185</sup>, la estadounidense Houston Systems-Development Corporation y las compañías brasileñas Andrade Gutierrez<sup>186</sup> y Companhia de Concessões Rodoviárias. Asimismo, a modo informativo, vale la pena mencionar que Overseas Private Investment Corporation (OPIC), Export Import Bank (Eximbank), Export Development y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fueron las entidades principales del financiamiento del NAIQ.<sup>187</sup>

La CCC, mediante la aprobación de sus miembros creó la Corporación Quiport S.A.<sup>188</sup>, una sociedad organizada de conformidad con las leyes ecuatorianas. Esta empresa, ya como concesionaria, es la encargada del sistema aeroportuario del NAIQ. La concesión aeroportuaria delegó a Quiport S.A la operación del antiguo Aeropuerto de Quito, así como el diseño, financiamiento, desarrollo, operación, administración y construcción del NAIQ.<sup>189</sup>

### **3.2 Contrato de Concesión relativo al NAIQ celebrado entre la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (ExCORPAQ) y Canadian Commercial Corporation (CCC).**

Todos los conceptos, definiciones, doctrina, teorías, leyes, artículos y casos que hemos abordado en este trabajo son indispensables para el entendimiento y análisis del Contrato de

<sup>184</sup> Paco Moncayo. *El nuevo Aeropuerto de Quito, documentos para la historia. Óp. cit.*, pp. 16-17.

<sup>185</sup> En 2015, Aecon Construction Group vendió su participación a la empresa colombiana Odinsa S.A.

<sup>186</sup> La compañía Andrade Gutierrez vendió el 100% de sus acciones a otra empresa brasileña Camargo Correa (CCR). *Venta del 100% de acciones de Andrade Gutiérrez.*  
[http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Sesiones%20del%20Concejo/2015/Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%202015-11-19/II.%20%20Actas%20Sesiones/2.%20%20%20Acta%20No.%2079%20-%20O%2016-07-2015.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Sesiones%20del%20Concejo/2015/Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%202015-11-19/II.%20%20Actas%20Sesiones/2.%20%20%20Acta%20No.%2079%20-%20O%2016-07-2015.pdf) (acceso: 02/03/2016).

<sup>187</sup> *Antiguo aeropuerto de Quito cierra sus operaciones y se muda a moderna terminal.*  
<http://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2013/02/18/antiguo-aeropuerto-de-quito-cierra-operaciones-y-se-muda-a-moderna-terminal/> (acceso: 18/12/2015)

<sup>188</sup> “En la actualidad Quiport está integrada por una asociación de compañías de Brasil: CCR, Colombia: Odinsa S.A. y Estados Unidos: HAS Development Corporation. Quiport es el concesionario del servicio aeroportuario de Quito.” *Sobre Quiport.* <http://www.aeropuertoquito.aero/quiport/en/sobre-quiport.html> (acceso: 19/01/2016)

<sup>189</sup> *Sobre Quiport. Óp. cit.*

concesión celebrado entre la ExCORPAQ y la CCC. La inclusión de éstos nos permite comprender coherentemente todo el proceso, en el ámbito jurídico, que se ha llevado desde décadas atrás hasta el día en el NAIQ inició sus operaciones el 20 de febrero del 2013.

El análisis jurídico de este contrato se lo ha hecho, exclusivamente, en los aspectos referentes al contenido que se ha indicado a lo largo de este trabajo de titulación. Igualmente, es necesario ser enfático en aclarar que la investigación de la Escritura Pública de Contrato de Concesión<sup>190</sup> relativo al Proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito celebrado entre Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (ExCORPAQ) y Canadian Commercial Corporation (CCC) corresponde<sup>191</sup> a la escritura celebrada el 16 de septiembre del año 2002 ante el Dr. Roberto Dueñas Mera, notario trigésimo séptimo del cantón Quito, donde se acordó<sup>192</sup>:

1. Contrato de Construcción;
2. Contrato de Concesión;
3. Contrato de Novación;
4. Acuerdo Maestro de Cesión y Consentimiento<sup>193</sup>;
5. Otros documentos referentes al proyecto del Nuevo aeropuerto de Quito.

El contrato se celebró bajo normas jurídicas que hemos introducido en acápite anteriores; es decir que, éste hace alusión al artículo 249 de la Constitución Política, artículo 7, 41, 42 de la Ley de Modernización, artículo 71 de la Ley de Promoción de Inversión y Participación Ciudadana, el Decreto Ejecutivo No. 885, entre otros. El Contrato

---

<sup>190</sup> El día 22 de junio de 2005, se suscribieron contratos reformulados que recogen observaciones, sugerencias y requerimientos que corresponden a a) Primera Enmienda y Reformulación del Contrato de Construcción; b) Primera Enmienda y Reformulación del Contrato de Concesión; c) Primera Enmienda y Reformulación del Contrato de Novación y; d) Primera Enmienda y Reformulación del Acuerdo Maestro de Cesión y Consentimiento. Moncayo, P. *El nuevo Aeropuerto de Quito, documentos para la historia. Óp. cit.*, pp. 19-20.

<sup>191</sup> Solicité formal e informalmente a ambas partes el acceso total a los contratos reformulados del año 2005; sin embargo, no fue posible. Ambas representaciones indicaron que por temas de información confidencial no puede haber acceso público a la totalidad de las reformulaciones.

<sup>192</sup> Notaría Trigésima Séptima del cantón Quito. *Escritura Pública de Contrato de Concesión relativo al Proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito celebrado entre Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito y Canadian Commercial Corporation*. Celebrada el 16 de septiembre del año 2002.

<sup>193</sup> Corporación Quiport S.A asumió algunas de las obligaciones de ExCORPAQ bajo el Contrato de Construcción del NAIQ.

de Concesión cumplió a cabalidad los requerimientos, para el efecto de esta concesión, establecidos en cada norma legal que se ha mencionado.

En cuanto a los partes que intervienen en este contrato, se encuentra la ExCORPAQ como concedente y la Canadian Commercial Corporation como concesionaria. Esto nos lleva a mencionar el objeto del contrato, el cual se reduce a lo que establece la cláusula 2.1.1:

Por medio de este instrumento CORPAQ otorga al Concesionario, por el Período de la Concesión y con sujeción a los términos y condiciones de este Contrato de Concesión, el derecho y la obligación de 1. Operar, administrar, dirigir, mejorar el Aeropuerto existente; estipulándose, sin embargo, que con respecto al Aeropuerto existente dicho derecho terminará a la Fecha de Transferencia del Aeropuerto; 2. Desarrollar, operar, administrar, dirigir, mejorar y mantener el Nuevo Aeropuerto y; 3. Diseñar, desarrollar, administrar, dirigir, operar y mantener los servicios secundarios.<sup>194</sup> (El subrayado me pertenece)

Es de suma importancia mencionar que la propiedad del NAIQ cuya administración se ha otorgado en el Contrato de Concesión, no se ha transfirió a la CCC., puesto que la concesionaria adquirió la tenencia, encargándose de la administración, operación, mantenimiento y explotación del área determinada a título de concesión hasta cuando se termine el contrato, tal como aborda la cláusula 2.2.1.<sup>195</sup>

El Contrato de Concesión presente ha cumplido con todos sus elementos esenciales. Ha reunido la capacidad, el consentimiento, el objeto y causa lícita y, por, sobre todo, la solemnidad que requiere un contrato administrativo para que nazca jurídicamente.

La ExCORPAQ, bajo el contrato, tiene la obligación de otorgar los cargos de concesión al concesionario, de otorgar los derechos de usufructo que establece la cláusula 2.2.2 del contrato; asimismo, la ExCORPAQ tiene obligaciones de carácter económico, entre otras.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> Notaría Trigésima Séptima del cantón Quito. *Escritura Pública de Contrato de Concesión relativo al Proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito celebrado entre Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito y Canadian Commercial Corporation. Óp. cit.*

<sup>195</sup> Notaría Trigésima Séptima del cantón Quito. *Escritura Pública de Contrato de Concesión relativo al Proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito celebrado entre Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito y Canadian Commercial Corporation. Óp. cit.*

<sup>196</sup> *Ibíd.*

En cuanto a las obligaciones del concesionario con respecto al NAIQ, resaltan las obligaciones principales de la Corporación Quiport S.A<sup>197</sup>:

- Proveer el servicio aeroportuario con los mejores estándares internacionales.
  - Realizar todas las inversiones necesarias para mantener y mejorar el servicio durante la concesión.
  - Al término del tiempo de la concesión, devolver al Municipio de Quito en representación del Estado Ecuatoriano el aeropuerto en perfectas condiciones operacionales.
- De la misma manera, el Contrato de Concesión establece los derechos de

Corporación Quiport S.A<sup>198</sup>:

- Potestad de cobrar tarifas reguladas y establecidas en el contrato de concesión.
- Facultad para desarrollar otras actividades aeronáuticas y comerciales no reguladas.
- Operar el Nuevo Aeropuerto de Quito por 35 años<sup>199</sup>.

La prestación de servicios aeroportuarios que corresponde a la Corporación Quiport S.A, se dividen en Aeronáuticos y No Aeronáuticos<sup>200</sup>:

Los Servicios Aeronáuticos son aquellos que el concesionario debe ofrecer como, directa o indirectamente a través de terceros, para la asistencia en plataforma a la aeronave, al equipo, a la carga y a los pasajeros. Dentro de éstos existen unos que deben ser prestados de manera obligatoria y otros que son facultativos para el concesionario. Los primeros son los destinados a la asistencia administrativa en tierra; asistencia a pasajeros, equipaje, carga y correos; asistencia de operaciones a las aeronaves en tierra; limpieza y servicios de la aeronave; mantenimiento en línea; operaciones de vuelo y servicios de apoyo a la tripulación; ingreso a plataforma para traslado a hangares, talleres, depósitos, garajes y otros locales de estacionamiento técnico, locales para estacionamiento y almacenamiento para servicios en plataforma, terrenos arrendados a explotadores de aeronaves para diversos fines; servicios para limpieza de plataforma de derrame de combustibles y lubricantes; servicios de suministro de alimento y bebidas a las aeronaves y cintas transportadores de equipajes;

Los Servicios No Aeronáuticos son aquellos que el concesionario deberá ofrecer, directa o indirectamente a través de terceros, en el terminal de pasajeros y en sus áreas no aeronáuticas aledañas; éstos pueden ser Comerciales o No comerciales. Los Servicios No Aeronáuticos-No comerciales son los relacionados a las áreas destinadas a servicios de migración, aduana, policía y seguridad; áreas destinadas a organismos gubernamentales de impuestos, para el control de sustancias ilícitas y otros cuyos servicios sean esenciales en el aeropuerto.

---

<sup>197</sup> *Contrato de Concesión y Alianza Estratégica*. <http://www.aeropuertoquito.aero/quiport/en/concesion-del-naiq.html> (acceso: 25/03/2016)

<sup>198</sup> *Ibíd.*

<sup>199</sup> El Período de Concesión será por el plazo de treinta y cinco (35) años desde la Fecha Efectiva, sujeto a prórroga y/o a terminación de conformidad con los términos del presente Contrato de Concesión.

<sup>200</sup> María Isabel Botero Cuartas y Rodrigo Fernández Ávila. *Contrato de Concesión de Aeropuertos en Colombia*. *Óp. cit.*, p. 85

Asimismo, existen Servicios No Aeronáuticos-Comerciales, los cuales son clasificados en obligatorios o facultativos según el caso. Los obligatorios son los servicios de alimentos y bebidas, servicios de telecomunicaciones, estacionamiento de vehículos públicos en general, servicios de transporte de equipaje dentro del terminal, mostradores para documentación de pasajeros, oficina de apoyo a compañías aéreas, almacén de ventas libres de impuestos, servicios de gestión del terminal de carga, y los servicios de transporte público y sus áreas de estacionamiento. Los Servicios No Aeronáuticos-Comerciales facultativos, son los servicios de ámbito financiero, publicidad y propaganda, servicios de custodia, sellado y embalaje, servicios a pasajeros de primera clase y ejecutivos [...].

### **3.3 Posibilidad de que el Municipio de Quito administre y opere el Nuevo Aeropuerto internacional de Quito.**

La hipótesis de este trabajo de titulación se centra en aclarar que sí existe la posibilidad jurídica de que el Municipio de Quito administre, mantenga y opere el Aeropuerto de la misma ciudad, mediante una terminación anticipada del plazo de concesión delegado a la Canadian Commercial Corporation. Para el sustento de dicha hipótesis se necesita abordar temas que aporten con un resultado jurídico real, favorable y conveniente para las autoridades y ciudadanos de Quito. No está demás en mencionar que esta viabilidad y posibilidad se remite a una solución o alternativa, estrictamente, de carácter jurídico, a pesar de que aspectos económicos, sociales y políticos puedan influir sobre dicha solución.

A la duda sobre si es conveniente que el Municipio de Quito vuelva a hacerse cargo de manera directa del NAIQ, podríamos decir que existen circunstancias que respaldan esta hipótesis. En el acápite 2.3 mencionamos la posición del presidente ejecutivo de Avianca, Germán Efromovich, con respecto a la concesión de aeropuerto. Los aeropuertos son construidos para generar turismo, comercio, negocios, etc., y su utilidad infiere en el crecimiento y desarrollo económico de los diferentes aeropuertos. La experiencia en el ámbito de administración, operación y mantenimiento de un aeropuerto internacional, requiere de vasta experiencia.

La concesión de un aeropuerto como de la altura del NAIQ, implicó la construcción de una nueva infraestructura con tecnología y servicios de alta calidad, por lo que el dinero invertido en ésta, se debió trasladar (o se está, gradualmente, trasladando) hacia algún o algunos sujetos.

Los términos y condiciones del Contrato de Concesión del NAIQ, específicamente en la cláusula 2.8.1, otorgaron jurídicamente a Corporación Quiport S.A la recaudación de cargos aeroportuarios<sup>201</sup>, pues se estableció que:

El Concesionario tendrá derecho a recibir y retener todos los Cargos Aeroportuarios, excepto los cargos que pudieran ser recaudados a nombre de CORPAQ (por ejemplo, la tasa municipal de seguridad) la DAC y cualquier gravamen o impuesto gubernamental; y, tendrá también derecho a recibir y retener todas las demás rentas e ingresos generados por el Concesionario con respecto del Proyecto y los Servicios Secundarios durante el Período de Concesión, con sujeción a los términos y condiciones que se establecen en este instrumento.<sup>202</sup>

En primer lugar, para inicios y mediados del año 2000, el Estado ecuatoriano y el Municipio de Quito no tenían los recursos económicos ni el financiamiento necesario para poder construir, diseñar, mantener y operar el NAIQ, por lo que acudieron a la modalidad contractual de la concesión como explícitamente se ha venido indicando. Debido a esta circunstancia, se estableció que, ciertas fuentes económicas que originaría el NAIQ, serían recaudadas por Quiport S.A por un tiempo determinado, a modo de que se compense la inversión realizada por la CCC.

En segundo plano, puede existir la posibilidad de que la cadena de sujetos involucrados en una concesión, afecte directamente a los usuarios. Pues, una vez que ya nombramos todos los intervinientes en el proyecto de concesión del NAIQ hasta su adjudicación, surge la cuestión de si existe conflicto entre el usuario, el concesionario, la aerolínea y el Gobierno central. Pues, puede existir la posibilidad de que exista una clara y simple relación entre el usuario y un administrador.

Los párrafos anteriores contienen situaciones que podrían desatar muchas críticas y cuestionamientos a la hora de usarlas como justificación para defender la idea de que el Municipio de Quito debe respetar lo pactado y acordado en el Contrato de Concesión al cual se obligó.

---

<sup>201</sup> “Significa cualquier tarifa, cargo u otros derechos recaudados por o a nombre del Concesionario con respecto de (a) los Servicios Aeroportuarios, incluso las Tarifas Reguladas, y (b) Servicios Secundarios”. Notaría Trigésima Séptima del cantón Quito. *Escritura Pública de Contrato de Concesión relativo al Proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito celebrado entre Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito y Canadian Commercial Corporation. Óp. cit.*

<sup>202</sup> *Ibíd.*

Una vez que se ha hecho un análisis e investigación legal, se puede asegurar que existe una alternativa jurídica que lograría el hecho de que la ExCORPAQ tome directamente el mando con respecto al NAIQ. Eso sí, esta alternativa no es de aplicación inmediata. El respeto a los términos y condiciones del Contrato de Concesión, tiene el apoyo de la hipótesis planteada.

### **3.3.1 Terminación anticipada del Contrato de Concesión del Nuevo Aeropuerto Mariscal Sucre de Quito para que vuelva a ser administrado por el Municipio de Quito**

En un inicio, para efectos de este trabajo, se analizó la posibilidad de una terminación unilateral del Contrato de Concesión por parte de la ExCORPAQ. Esto implicaba que solamente se podría terminar el Contrato en el caso de que sucedan cualquiera de los acontecimientos establecidos en la cláusula 18.2.1.<sup>203</sup> Ninguna de esas situaciones son base

---

<sup>203</sup> (a) si el Concesionario recibe una orden judicial para entrar en bancarrota o para iniciar procedimientos de liquidación; (b) si el Concesionario comete una infracción o incumplimiento substancial con respecto del cumplimiento de cualquiera de sus obligaciones bajo ese Contrato de Concesión, incluidas, sin limitarse a ellas, las obligaciones establecidas en las Secciones dos, cinco, siete, nueve, trece y quince, y si la infracción ha continuado sin ser remediada durante diez (10) días o más; (c) la terminación del Acuerdo Maestro de Cesión y Consentimiento por razones que no sean su incumplimiento por parte de CORPAQ; (d) la terminación del Contrato de Construcción y la Garantía de Cumplimiento de CCC por razones que no sean su incumplimiento por parte de CORPAQ; (e) la terminación del Acuerdo DAC o cualquier acuerdo con cualquier Autoridad Competente para la provisión de Otros Servicios Gubernamentales, como resultado de una infracción substancial por parte del Concesionario; (f) si la fecha de la Conclusión de la Construcción no ha ocurrido hasta una fecha que sea siete (7) años después de la Fecha Efectiva, fecha que será prorrogada por un período total de tiempo igual al período total de tiempo por el cual se proroga el período para la conclusión del Nuevo Aeropuerto de conformidad con los términos y condiciones del Contrato de Construcción y/o este Contrato de Concesión; (g) si la Fecha de Transferencia del Aeropuerto no ha ocurrido hasta una fecha que sea siete (7) años después de la Fecha Efectiva, fecha que será prorrogada por un período total de tiempo igual al período total de tiempo por el cual se proroga el período para la conclusión del Nuevo Aeropuerto de conformidad con los términos y condiciones del Contrato de Construcción y/o este Contrato de Concesión, a menos que esa falta sea atribuible al incumplimiento de cualquier Autoridad Competente a cualquier obligación contenida en un acuerdo relacionado con el Proyecto, o a la falta de cualquier Autoridad Competente en cumplir con cualquier obligación bajo las leyes, normas, reglamentos o decretos aplicables; (h) la falta del Concesionario en completar cualquier mejoramiento dentro de 95 ciento ochenta (180) días de la Fecha de Conclusión del Mejoramiento especificada para ello en cualquier Plan de Mejoramiento; (i) la falta del Concesionario en pagar cualquier monto adeudado según la Cláusula siete punto dos punto trece (d); (j) la falta del Concesionario en comenzar las operaciones en el Nuevo Aeropuerto dentro de ciento ochenta (180) días de la Fecha de Transferencia del Aeropuerto programada (según se evidencie en el Certificado de la Fecha de Transferencia del Aeropuerto); y/o (k) el inicio de cualquier acción para la disolución y/o liquidación del Concesionario, excepto con propósitos de fusión. Notaría Trigésima Séptima del cantón Quito. *Escritura Pública de Contrato de Concesión relativo al Proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito celebrado entre Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito y Canadian Commercial Corporation. Óp. cit.*

para el argumento de una terminación unilateral que, generalmente, involucraría una indemnización pecuniaria a favor la concesionaria, prácticamente volviendo inviable el proyecto de una nueva administración aeroportuaria.

El análisis que se ha hecho a este Contrato de Concesión deja abierta la posibilidad legal a que la ExCORPAQ pueda administrar, mantener y operar el NAIQ basada en la cláusula 18.4 la cual estipula:

**Compra por CORPAQ: En o después de la fecha que sea veinte (20) años después de la Fecha Efectiva, CORPAQ podrá ofrecer, oferta que hará directamente a los accionistas del Concesionario, comprar los derechos y obligaciones del Concesionario bajo este Contrato de Concesión y el Contrato de Operación y Mantenimiento,** quedando entendido que los accionistas del Concesionario no estarán bajo ninguna obligación de aceptar tal oferta, y que la oferta estará sujeta a los términos y condiciones de cualquier acuerdo entre los accionistas el Concesionario con respecto de su propiedad sobre el Concesionario, y a los términos de cualquier Acuerdo de Financiación.<sup>204</sup> (Las negrillas me pertenecen)

Gracias a la cláusula 18.4 del Contrato de Concesión celebrado en 2002, podemos defender la hipótesis que sustenta la existencia de una posibilidad jurídica de una terminación de mutuo acuerdo del Contrato de Concesión entre ExCORPAQ y la Canadian Commercial Corporation con el objetivo de que el Nuevo Aeropuerto de Quito pase a manos de la ExCORPAQ, por ende, al Municipio de Quito.

Hay que hacer una reflexión en cuanto a lo que concierne esta cláusula. La hipótesis que se busca demostrar en este trabajo de titulación requiere el cumplimiento de ciertas condiciones, antes de tomarla como una opción viable.

Primeramente, se puede comprar los derechos y obligaciones del Concesionario en o después de 20 años de la Fecha Efectiva. Esta fecha vendría a ser desde el año 2006<sup>205</sup>, tal como se estipuló en los contratos reformados en junio del 2005, por lo que se entendería que la ExCORPAQ podría ofrecer esta compra desde el año 2026. En segundo lugar, se habla de una oferta mas no una imposición o decisión unilateral, esto quiere decir que, solamente, si los accionistas de la CCC aceptan tomar esta oferta, se dará lugar a la misma,

---

<sup>204</sup> Notaría Trigésima Séptima del cantón Quito. *Escritura Pública de Contrato de Concesión relativo al Proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito celebrado entre Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito y Canadian Commercial Corporation. Óp. cit.*

<sup>205</sup> *Contrato de Concesión y Alianza Estratégica. Óp. cit.*

pues no están bajo ninguna obligación de aceptarla. Finalmente, de aceptarse la oferta, la CCC sujetará la misma bajo términos y condiciones que resulten de cualquier acuerdo del consorcio, de acuerdo a su propiedad sobre la concesionaria. Asimismo, dichos términos deberán involucrar un acuerdo de financiación.

De cumplirse la aceptación de la oferta y todas las condiciones que exige la cláusula 18.4, se podría dar paso a que la Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios y Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales, la cual sustituyó secundariamente a la ExCORPAQ, en calidad de Unidad de Gestión del DMQ, asuma la compra de los derechos y obligaciones de CCC.

Para el año 2026, se podría dar esta compra, para la cual se deberá tomar las medidas del caso. La Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios y Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales, a través del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, tendrá que tomar en cuenta los recursos económicos y el financiamiento que se requerirá para poder hacer efectiva la cláusula 18.4.

La Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios y Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales podrá tener el tiempo necesario para capacitar a toda la Empresa Pública en administración de la concesión de un Aeropuerto Internacional. Hasta el 2026, el Municipio de Quito podría fortalecerse y adquirir pautas de la experiencia misma de la Canadian Commercial Corporation, por parte de la Corporación Quiport S.A.

Ahora bien, las tasas aeroportuarias que actualmente recauda la Corporación Quiport S.A se rigen bajo el Régimen Aplicable a la Prestación de Servicios Públicos Aeroportuarios expedido en la Ordenanza Municipal No. 335. En la misma se establece que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene la atribución y competencia para establecer los cargos o tasas aeroportuarias para el NAIQ, de acuerdo a cálculos matemáticos, fórmulas y estadísticas, se llega a obtener un resultado que hacen alusión a los valores que corresponden a dichos cargos. Este valor que se cobra al usuario se refieren al uso de facilidades e instalaciones aeroportuarias, Recargo Air Traffic Control, Servicios de Accidente, Fuego y Rescate (CFR) y Seguridad Aeroportuaria, etc.<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> Ordenanza Metropolitana 335. Registro Oficial 8 de enero de 2011.

No está demás mencionar que han existido varias impugnaciones al cobro de las tasas aeroportuarias por parte de Quiport S.A. La problemática surgió luego de que exista un vacío en cuanto al carácter público o privado de las tarifas o tasas que recibe QUIPORT S.A. por concepto de uso del aeropuerto. Existieron posiciones diferentes por parte de autoridades competentes a este tema. El Contralor General del Estado solicitó que “se declare la naturaleza pública de los recursos obtenidos mediante el cobro de tasas aeroportuarias que se realizan en el aeropuerto de Quito, o en tal virtud declare que tales recursos son objeto de control gubernamental por parte de la Contraloría General del Estado.”<sup>207</sup> La principal razón se debió a que el Contralor defendía la posición de que el servicio aeroportuario es un “servicio público esencial, por lo que los ingresos percibidos por la prestación del mismo son tasas, es decir, ingresos tributarios de propiedad del Estado; que, al ser considerados como privados, se viola el artículo 287 de la Constitución.”<sup>208</sup> La Corte Constitucional se pronunció respecto a esta demanda de inconstitucionalidad estableciendo que:

“La Corte Constitucional considera que el servicio aeroportuario tiene el carácter de servicio público, basándose en el art. 261 de la Constitución, en el que, dentro de las materias de competencia exclusiva del Estado Central, se prevé en su numeral 10: “El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”. Afirmo lo dicho apoyándose en el art. 314 *ibidem*, conforme al que el Estado es responsable de la provisión de servicios públicos como las infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y de que el suministro de estos servicios responda a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, etc.”<sup>209</sup>

Asimismo, a pesar de que le Corte Constitucional ya había declarado su posición frente a la naturaleza del cobro de tasas aeroportuarias, se presentó una acción de incumplimiento en la cual se declaraba:

Es inconstitucional crear, modificar, incrementar o extinguir tasas aeroportuarias vía contrato. Al respecto, por mantener reserva de ley conforme el numeral 3 del artículo 132 de la Constitución de la República, se estará a lo dispuesto en el Mandato Constitucional Sin perjuicio que, mientras no exista norma legal sobre este concepto, los Municipios reciban y administren las tasas que se encuentran vigentes que corresponden a la prestación de los

---

<sup>207</sup> Corte Constitucional. Sentencia no. 033-09-sin-cc de 23 de julio de 2009

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> Gabriela Valdivieso. Análisis de la sentencia No. 003-09-SIN-CC de la Corte Constitucional para el Período de Transición referente a los emolumentos cobrados por la prestación del servicio del Aeropuerto Mariscal Sucre. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2118/1/RF-11-Jurisprudencia.pdf> (acceso: 04/04/2016)

siguientes servicios aeroportuarios: aterrizaje de aviones, salida internacional de pasajeros, salida doméstica de pasajeros, estacionamiento de avión, recargo por iluminación, puente de embarque, recargo de servicios CRF(Accidente de Fuego Rescate); y, recargo por equipaje ATC (Control de tráfico aéreo), los servicios de prestación de seguridad aeroportuaria y demás pertinentes al momento que asuman temporalmente la referida administración, sin que éstas puedan ser incrementadas hasta que se dicte la Ley respectiva. Igualmente podrán crear, si así lo requirieren, las unidades respectivas de gestión pública para la prestación eficiente de este servicio.<sup>210</sup>

La acción presentada fue negada, pues una de las razones de la Corte Constitucional se argumentó en base a que:

No se advierte que Corporación QUIPORT S. A., se esté arrogando competencias en cuanto a la potestad de cobrar tributos para su propio beneficio, y en consecuencia, no se evidencia que haya incurrido en incumplimiento de lo ordenado en la sentencia N. 0 003-09-SIN-CC, expedida el 23 de julio de 2009 por la Corte Constitucional, para el período de transición.<sup>211</sup>

La hipótesis que hemos planteado en este trabajo deja abierta la eventualidad de que el NAIQ, al estar bajo el mando del Municipio desde el 2026, provoque cambios de carácter económico, por el simple hecho de que los cargos aeroportuarios pueden ser recaudados por el Municipio y ya no por Quiport S.A, basándonos en la cláusula 2.8.1 que indica:

El Concesionario tendrá derecho a recibir y retener todos los Cargos Aeroportuarios, excepto los cargos que pudieran ser recaudados a nombre de CORPAQ (por ejemplo, la tasa municipal de seguridad) la DAC y cualquier gravamen o impuesto gubernamental; y, tendrá también derecho a recibir y retener todas las demás rentas e ingresos generados por el Concesionario con respecto del Proyecto y los Servicios Secundarios durante el Período de Concesión, con sujeción a los términos y condiciones que se establecen en este instrumento.<sup>212</sup>

Actualmente, la tasa aeroportuaria para los pasajeros en vuelos internacionales bordea los 50 dólares, mientras que para vuelos domésticos es de 7 dólares. Este valor ha ido incrementándose, de manera paulatina, con el aval de las Ordenanzas Municipales correspondientes.

Estas tasas que recauda la concesionaria forman parte de las cláusulas contractuales que se acordaron en el Contrato de Concesión del NAIQ.<sup>213</sup> En el caso que El Municipio se haga cargo total del NAIQ, estos ingresos serían percibidos directamente por el mismo.

<sup>210</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-14-SIS-CC del 9 de enero de 2014.

<sup>211</sup> *Ibíd.*

<sup>212</sup> Notaría Trigésima Séptima del cantón Quito. *Escritura Pública de Contrato de Concesión relativo al Proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito celebrado entre Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito y Canadian Commercial Corporation. Óp. cit.*

<sup>213</sup> Ordenanza Metropolitana 335. Registro Oficial 8 de enero de 2011.

Estos valores podrían ser reinvertidos en la administración del aeropuerto, con el objetivo de seguir brindando un servicio de óptima calidad, beneficiando directamente al usuario, ya que para su administración, mantenimiento y operación se necesitarán recursos económicos que sirvan para fin principal de prestar el servicio público aeroportuario cumpliendo con todos los requisitos de exigencia y calidad. Además, hay que tener claro que el Contrato de Concesión ya cumplió con el diseño y construcción del NAIQ, por lo que los valores que deben invertirse no incluye la construcción del mismo, sino más bien sólo la administración y operación del NAIQ.

#### **CAPÍTULO IV: Conclusiones y Recomendaciones**

Una vez que hemos revisado y estudiado el ordenamiento positivo ecuatoriano con respecto a la prestación del servicio público aeroportuario junto a la doctrina sobre la descentralización, modalidades de delegación, la figura jurídica de la concesión, servicios aeroportuarios, etc., podemos formular lo siguiente:

1. La actividad aeronáutica se desarrolla tanto en el espacio aéreo como en una infraestructura aeroportuaria. Ésta tiene influencia directa con el crecimiento económico de un sector o región. La infraestructura aeroportuaria debe ser prioridad en la agenda del Gobierno central y, a su vez, de las distintas Municipalidades que estén a cargo de los aeropuertos. Las políticas aeroportuarias deben velar por el mejoramiento y mantenimiento de los aeropuertos, para así, mejorar la calidad de servicio prestado.
2. Los aeropuertos deben estar bajo un régimen jurídico que regule las actividades y servicios que prestan. Es justificable la intervención del Estado en la infraestructura aeroportuaria, pues debe haber una red de aeródromos, sin importar su tipo, que se correlacionen de una manera u otra. Las facultades del Estado ecuatoriano, en cuanto a la aviación, son numerosas y han involucrado la fiscalización y la gestión de ésta.
3. El papel del Estado es irremplazable en la conducción de una sociedad porque tiene el poder máximo para crear condiciones razonables y, a la vez, emprender una dinámica de crecimiento sustentable, oportuno y estable con un solo fin: bienestar

social. El Estado es responsable de crear estrategias válidas y eficientes que convengan para el desarrollo de un país, pues su rol social le exige la tarea de garantizar la prestación de servicios públicos en su máximo nivel de calidad.

4. La concesión considerada como un acto mixto, es la clasificación más aceptada, puesto que la misma se aplica directamente a la Concesión de Servicios Públicos aeroportuarios, en estricto sentido, al Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre.
5. El ordenamiento positivo ecuatoriano, bajo la Constitución Política del Ecuador no establecía una definición precisa en lo que respecta a los servicios públicos. Empero, la actual Constitución en concordancia con varias Leyes Orgánicas definen a los mismos. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, confiere la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos de forma directa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Asimismo, esta gestión puede ser compartida con otros sujetos, como por ejemplo empresas de economía mixta; sin embargo, se puede delegar la prestación de Servicios Públicos, excepcionalmente, por delegación a un tercero privado, cuando los GAD's no cuenten con capacidad técnica y/o económica.
6. Se ha observado que la concesión de infraestructuras aeroportuarias en la América Latina se ha cedido, comúnmente, a compañías constituidas por inversionistas extranjeros. Esto se debe a la falta de recursos económicos del Estado central y Municipalidades, para financiar estas magnas infraestructuras. Es indiscutible, la presencia de capital extranjero en la Concesión del Aeropuerto José Joaquín de Olmedo, así como del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de Quito.
7. La Carta Fundamental del 2008, establece una restricción para que la prestación de servicios públicos sea delegada a la iniciativa privada. Empero, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, da paso a que se pueda delegar la prestación de dichos servicios con las condiciones que se han mencionado en este trabajo.

8. El Contrato de Concesión celebrado entre ExCORPAQ y Canadian Commercial Corporation, fue creado bajo una aplicación estricta del ordenamiento positivo ecuatoriano, cumpliendo todos los preceptos constitucionales.
9. En este trabajo se ha comprobado que figura contractual de la concesión de Servicios Públicos aeroportuarios es económicamente viable en un corto plazo. Sin embargo, pueden existir circunstancias, en un mediano y/o largo plazo, que contrapongan el beneficio de una concesión aeroportuaria y ensalcen la idea de retomar la administración, operación y mantenimiento de un aeropuerto por quien fue, en un inicio, el concedente.
10. Se recomienda que el Municipio de Quito analice la posibilidad de tomar una decisión enfática frente a la posibilidad jurídica ya comprobada, de proponer o hacer una oferta a la Canadian Commercial Corporation para comprar los derechos y obligaciones de la concesionaria, con el fin de que el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre pase a manos del Municipio de Quito. Esta opción, de ser acogida, tiene efectos positivos en cuanto a la recaudación de los cargos aeroportuarios y, por ende, una posible reinversión de dichos valores encargándose de mantener los requisitos y exigencias de calidad que requiere una infraestructura como la del NAIQ, trasladando inmediatamente un beneficio a los usuarios y garantizando la prestación de servicios públicos aeroportuarios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alí Galíndez. *Descentralización y desarrollo regional en el Perú*.  
<http://www.gestiopolis.com/descentralizacion-y-desarrollo-regional-en-el-peru/>  
 (acceso: 12/01/2016)
- Álvarez, Sabino. *Manual de Derecho Administrativo*. Zaragoza: Biblioteca de Iniciación Jurídica, 1941
- Acuerdo No. 065-MTOP, publicado en el Registro Oficial 210 del 23 de noviembre del 2000.
- Aeropuerto Internacional Carlos Concha Torres*. <http://www.aviacioncivil.gob.ec/?p=2349>  
 (acceso: 15/12/2015)
- Aeropuerto Internacional de Santa Rosa*.  
<http://www.eluniverso.com/2010/01/06/1/1447/listo-aeropuerto-santa-rosa.html>  
 (acceso: 15/12/2015)
- Aeropuerto Internacional Alternativo Cotopaxi*. <http://www.aviacioncivil.gob.ec/?p=4175>  
 (acceso: 11/12/2015)
- Aeropuerto de Guayaquil*. <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/45884-empiezan-trabajos-ampliacion-del-aeropuerto-guayaquil> (acceso: 19/12/2015)
- Ana Paola Valles Ruiz. *El Aeropuerto Internacional Eldorado como elemento urbanístico determinante en la articulación urbana y regional. Relación en los Escenarios: Ciudad Aeropuerto y Ciudad-Región*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2011.
- Ángela Becerra. *¿El Aeropuerto Internacional (Eldorado) facilita el desarrollo del Comercio Internacional?*  
<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/3625/2/BecerraAngelaGraciela2011.pdf> (acceso: 30/03/2016)
- Antiguo aeropuerto de Quito cierra sus operaciones y se muda a moderna terminal*.  
<http://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2013/02/18/antiguo-aeropuerto-de-quito-cierra-operaciones-y-se-muda-a-moderna-terminal/> (acceso: 18/12/2015)
- Airports in Ecuador*. <http://www.aircraft-charter-world.com/airports/southamerica/ecuador.htm> (acceso: 11/12/2015)
- Belmar, Mario. Concepto de aeropuertos. Universidad de Valencia digital. 23 de septiembre de 2014. Disponible en: [ingenieriaaeroportuaria.blogs.upv.es/2013/02/08/tema-2-concepto-de-aeropuerto/](http://ingenieriaaeroportuaria.blogs.upv.es/2013/02/08/tema-2-concepto-de-aeropuerto/)

- Berthélemy, Henry. *Tratado elemental de Derecho Administrativo*. 8va. Ed. París: Editorial Rosseau, 1916.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Edición 1998. Buenos Aires: Heliasta, 1998.
- Calafell, Jorge. *Teoría General de la Concesión*. México: ADDUI, 1996.
- Caicedo, Luis. *Derecho Administrativo*. 11ava. Edición. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- Canadian Comercial Corporation*. <http://www.ccc.ca/> (acceso: 02/02/2016)
- Chase, Luis. *Contratos Administrativos*. Buenos Aires: Astrea, 1982.
- Clasificación de conceptos: Descentralización*.  
<http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm> (acceso: 11/01/16)
- Código Aeronáutico ecuatoriano. Artículo 23. Registro Oficial Suplemento No. 435 de 11 de enero de 2007.
- Código Aeronáutico de la República de Argentina. Artículo 26. mayo de 2003.
- Código Orgánico de Organización Territorial. Artículo 1. Registro Oficial Suplemento 303 del 19 de octubre de 2010
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Artículo 100. Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010
- Concesionario Aeropuerto Internacional Eldorado*.  
<http://www.opain.co/misionyvision.php> (acceso: 29/01/2016)
- Concesión del Aeropuerto Internacional Eldorado Bogotá*.  
<http://www.aerocivil.gov.co/Aerodromos/CAeroportuarias/CAEldorado/Documents/Informe%20Concesion%20Bogota%20a%20MAYO%202012.pdf>  
(acceso:28/01/2016)
- Contrato de Concesión y Alianza Estratégica*.  
<http://www.aeropuertoquito.aero/quiport/en/concesion-del-naiq.html>  
(acceso:25/03/2016)
- Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

Constitución de la República del Ecuador. Artículo 394. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Corte Constitucional. *Sentencia interpretativa 001-12-SIC-CC*, 05 de enero del 2012. Registro Oficial Suplemento 629 de 30 de enero del 2012.

*Creación de la Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil.*  
<http://www.aag.org.ec/quienes-somos/> (acceso: 23/12/2015)

Decreto Ejecutivo No. 885. Publicado en el Registro Oficial No. 198 del 07 de noviembre de 2000.

Decreto Ejecutivo No. 1553. Artículo 1. Registro Oficial No. 344 del 11 de junio de 2001. *Antecedentes del proceso de licitación.* <http://www.tagsa.aero/licitacion.html> (acceso: 03/02/2016)

Decreto Ley No. 690. Registro Oficial No. 144 del 18 de agosto de 2000.

*Definición de Aeropuerto.* <http://www.definicionabc.com/general/aeropuerto.php> (acceso: 02/12/2015).

*Definición de Aeródromo.* <http://www.definicionabc.com/general/aerodromo.php> (acceso: 02/12/2015)

*Definición de ciudad.* <http://definicion.de/ciudad/#ixzz42BNzhmGj> (acceso: 12/01/2016)

*Definición Servicio Público.* <http://dle.rae.es/?id=XhXvJqs> (acceso: 15/01/2016)

*Descentralización e impuesto predial rural.*  
<http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm> (acceso: 12/01/16)

Diez, Manuel. *Derecho Administrativo*. Tomo III. Buenos Aires: Bibliográfica de Argentina, 1967.

Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. 12ava. Edición. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2009.

Edison Toro. *El Servicio Público y su relación con la responsabilidad del Estado.*  
<http://www.defensayjusticia.gob.ec/dyj/?p=1776> (acceso: 26/01/2016)

Efraín Pérez. “Deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías en el sistema político ecuatoriano”. *Iuris Dictio* Año I/Nº2 (2000).

*Efromovich cuestiona modelo de concesiones aeroportuarias en Colombia.*

<http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/efromovich-cuestiona-modelo-de-concesiones-aeroportuarias-en-colombia> (Acceso:29/11/2014)

*En aeropuertos estamos mejor que hace 8 años: director de la Aerocivil”*

<http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/aeropuertos-estamos-mejor-hace-8-anos-director-aerocivil> (acceso: 01/12/2015)

Escobar, Jaime. *Segundas Jornadas Académicas de Transporte Aéreo y Derecho Aeronáutico: Necesidades de inversión en infraestructura aeroportuaria en Latinoamérica*. San José: Asociación de Líneas Aéreas Internacionales, 2001.

*Escritura Pública de Contrato de Concesión a favor de la Compañía Terminal Aeroportuaria de Guayaquil S.A. TAGSA que hace la Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil – Fundación de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil*. Celebrada el 27 de febrero del 2004

Estache, Antonio. *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte*. México D.F: Alfaomega, 2003.

Esteban Andrés Chávez Peñaherrera. *Seguridad Jurídica en el Contrato de Concesión para la generación de energía eléctrica, suscrito entre el Consejo Nacional de Electricidad-CONELEC- y la Compañía MACHALAPOWER CÍA LTD*. Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2008.

Estefanía Ortiz Torres. *El Contrato de Concesión Comercial como un modo de comercialización de bienes y servicios*. Tesis de Grado. Universidad del Azuay. Cuenca, 2010.

Finot, Iván. *Efectos de la Descentralización fiscal sobre la estabilidad macroeconómica”* Quito: ANC, 2001.

Folchi, Mario. *Primeras Jornadas Académicas del Transporte Aéreo y Derecho Aeronáutico: Sistemas de Privatización Aeroportuaria, Experiencia en América Latina*. San José: Asociación de Líneas Aéreas Internacionales, 1999.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa, 1986.

Gabriela Valdivieso. Análisis de la sentencia No. 003-09-SIN-CC de la Corte Constitucional para el Período de Transición referente a los emolumentos cobrados por la prestación del servicio del Aeropuerto Mariscal Sucre.  
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2118/1/RF-11-Jurisprudencia.pdf> (acceso: 04/04/2016)

Giannini, Massimo. *Derecho Administrativo*. Volumen Primero. Madrid: ESTUDIOS, 1991.

- Jaime Escobar. Las concesiones aeroportuarias y el aumento de los costos operacionales en América Latina. <http://studylib.es/doc/499969/jaime-escobar> (acceso: 21/02/2016)
- Juan David González, Sebastián Echeverri y Diego Ospina. “Proposal of a Financial Model for the Evaluation of Investment in an airport on Public-Private Partnership.” *Lámpsakos*. N°11 (2014).
- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos*. Considerandos. Registro Oficial 349 del 31 de diciembre de 1993.
- Ley de Aviación Civil. Artículo 1. Registro Oficial Suplemento 435 de 11 de enero de 2007.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas. Disposición Transitoria Primera. Registro Oficial Suplemento No. 48 de 16 de octubre de 2009.
- Los Aeropuertos en Colombia*.  
<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/21/nota/4465366/aeropuerto-eldorado-bogota-se-amplia-recibir-hasta-40-millones> (acceso: 21/02/2016)
- Los Servicios Públicos*. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/44238-los-servicios-publicos/> (acceso: 28/01/2016)
- Manrique, Ciro. *El Derecho Aeroportuario y Espacial*. Lima: Editorial Mantaro, 1998.
- María Isabel Botero Cuartas y Rodrigo Fernández Ávila. *Contrato de Concesión de Aeropuertos en Colombia*. Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2002.
- Martínez, Homero. *El Contrato de Transporte Aéreo Internacional*. Quito: Aldus Editores, 1992.
- Meyer, Alex. *Compendio de Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1947.
- Moncayo, Paco. *El nuevo Aeropuerto de Quito, documentos para la historia*. Quito: Alcaldía Metropolitana, 2008.
- Movimiento de pasajeros Aeropuerto Eldorado*. <http://eldorado.aero/sobre-el-aeropuerto/> (acceso:24/03/2016)
- Notaría Trigésima Séptima del cantón Quito. *Escritura Pública de Contrato de Concesión relativo al Proyecto del Aeropuerto Internacional de Quito celebrado entre*

*Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito y Canadian Commercial Corporation.* Celebrada el 16 de septiembre del año 2002.

Oliviera, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo.* 4ta. Ed. México: Porrúa, 1976.

*OPAÍN ganó concesión de Eldorado.*

<http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Agosto252006/opain.html> (acceso: 29/01/2016)

Ordenanza Municipal No. 0289, publicada en el Registro Oficial No. 628 del 7 de julio de 2009.

Ordenanza Municipal No. 0309, publicada en el Registro Oficial No. 186 de 05 de mayo de 2010.

Organización Internacional de Aviación Civil. *Circular 284 AT/120 sobre Privatización en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea* de 07 de marzo de 2002

Prieto, Luis. *Notas sobre la Interpretación Constitucional.* Madrid: Editorial Trotta.

*Resumen Empresarial de Aviación Civil y Desarrollo Aeroportuario en Latinoamérica.*

<http://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/lampsakos/article/view/1184> (acceso: 27/01/2016)

*Prioridad nacional.* <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=437> (acceso: 03/02/2016)

“*Proyecto de Ley: Que autoriza al Poder Ejecutivo a otorgar la concesión de los Aeropuertos Internacionales de Paraguay*” Expediente No. S-10766. Aprobado el 16 de diciembre de 2010.

Rodrigo Borja. *Descentralización y autonomía en el Ecuador.*

[file:///C:/Users/INVITADO/Downloads/03.%20Descentralizaci%C3%B3n%20y%20autonom%C3%ADa%20en%20el%20Ecuador.%20Rodrigo%20Borja%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/INVITADO/Downloads/03.%20Descentralizaci%C3%B3n%20y%20autonom%C3%ADa%20en%20el%20Ecuador.%20Rodrigo%20Borja%20(1).pdf) (acceso: 11/01/2016)

*Rol del Estado.* <http://web.net/comfront/alts4americas/esp/06-role-esp.html> (acceso: 19/02/2016)

Sarmiento, Jorge. *Concesión de Servicios Públicos.* Madrid: Ciudad Argentina, 1999.

Sayagués, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo.* Tomo II. Montevideo: Editorial Jurídica, 1959.

Sergio Cano Meléndez. “Estudio sobre la concesión administrativa y su definición”.  
*Revista del Poder Judicial del Estado de Guanajuato*. (1964).

*Terminal Aeroportuaria de Guayaquil S.A.* <http://www.tagsa.aero/tagsaes.html> (acceso: 05/02/2016)

Urrutigoity, Javier. *Los Servicios Públicos-Régimen Jurídico Actual*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1994.

Vásquez, Ernesto. *Primeras Jornadas Académicas del Transporte Aéreo y Derecho Aeronáutico: La experiencia Iberoamericana en la privatización de aeropuertos*. San José: Asociación de Líneas Aéreas Internacionales, 1999.

*Venta del 100% de acciones de Andrade Gutiérrez.*

[http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Sesiones%20del%20Concejo/2015/Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%202015-11-19/II.%20%20Actas%20Sesiones/2.%20%20%20Acta%20No.%2079%20-%20O%202016-07-2015.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Sesiones%20del%20Concejo/2015/Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%202015-11-19/II.%20%20Actas%20Sesiones/2.%20%20%20Acta%20No.%2079%20-%20O%202016-07-2015.pdf) (acceso: 02/03/2016)

Vergara, Alejandro. *Principios y Sistema del Derecho Minero*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992.

Videla, Federico. *Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires: Zavalía, 1969.

Xavier Vives. *El aeropuerto en la globalización*. [http://www.iese.edu/es/files/SPSP-opinio\\_el%20aeropuerto\\_tcm5-6753.pdf](http://www.iese.edu/es/files/SPSP-opinio_el%20aeropuerto_tcm5-6753.pdf) (acceso: 12/01/2016)