

SERIE INFORME
ECONÓMICO

ISSN 0717-1536

Nº 200

OCTUBRE 2009

**Concesiones
Aeroportuarias: Presente
y Futuro**

Por: María de la Luz Domper R.*
y Javier Hurtado C.**

LIBERTAD 
DESARROLLO

INDICE

Resumen Ejecutivo	5
-------------------	---

I. Introducción	6
-----------------	---

II. Situación Actual	6
2.1. Infraestructura Aeroportuaria y Necesidades de Inversión	7
2.2. Nuevos Proyectos de Concesiones Aeroportuarias	8

III. Institucionalidad	9
3.1. Dirección General de Aeronáutica Civil, (DGAC)	10
3.2. Junta de Aeronáutica Civil, (JAC)	13
3.3. Dirección de Aeropuertos, (DAP)	13
3.4. Rol del Concesionario Aeroportuario	13

IV. Desafíos en Materia de Concesiones Aeroportuarias	14
---	----

V. Referencias Bibliográficas	15
-------------------------------	----

* Ingeniero Comercial, con mención en Economía y Máster en Macroeconomía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del programa Económico de Libertad y Desarrollo.

**Ingeniero Civil de Industrias. Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Science, Stanford University. Gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción.

CONCESIONES AEROPORTUARIAS: PRESENTE Y FUTURO

Resumen Ejecutivo

El sector aeroportuario nacional ha sufrido una gran transformación y renovación a partir de la incorporación de capital privado en la prestación de su infraestructura a través del sistema de concesiones de obras públicas.

El sector aeroportuario ha ido adquiriendo gran relevancia para el país, lo que se ve reflejado en el notable incremento del flujo de pasajeros y de carga nacional e internacional que ha tenido lugar en los últimos años.

Chile cuenta con una red aeroportuaria compuesta por 330 aeropuertos y aeródromos, de los cuales siete están completamente dotados para servir vuelos nacionales e internacionales. Adicionalmente, Chile cuenta con 28 aeródromos administrados directamente por la Dirección General de Aeronáutica Civil, DGAC, con 38 aeródromos privados de uso público, con 198 aeródromos privados, 6 aeródromos militares y 53 aeródromos públicos de dominio fiscal. De toda esta red de aeropuertos y aeródromos diez se han concesionado al sector privado mediante el sistema de concesiones de obras públicas.

Sin embargo, aún subsisten algunos desafíos que el sector debe superar. Un primer desafío es ir traspasando al sector privado, masivamente, mediante el sistema de concesiones, la responsabilidad por la construcción de la infraestructura horizontal (pistas, rodajes y plataformas). En efecto, se debe pensar en avanzar hacia un esquema en que se concesione el aeropuerto completo al sector privado, con excepción del servicio de control de tráfico aéreo y seguridad aeroportuaria que, a nuestro juicio, debiera seguir siendo responsabilidad de la DGAC. A este respecto sería conveniente también solucionar algunos problemas de institucionalidad en el sector que derivan de la existencia de múltiples entes dotados de autoridad operando simultáneamente; y algunos problemas de libre competencia que se han suscitado en la aplicación del sistema de concesiones de obras públicas.

Otro desafío se refiere a las necesidades de inversión que, para el período 2008 -2012, se estiman en US\$ 295 millones, pues se requiere construir dos nuevos aeropuertos, uno en la IV Región y otro en la IX Región y encarar la ampliación del Aeropuerto Arturo Merino Benítez en vista del incremento del tráfico de pasajeros nacional e internacional.

CONCESIONES AEROPORTUARIAS: PRESENTE Y FUTURO

I. Introducción

El sector aeroportuario nacional ha sufrido una gran transformación y renovación a partir de la incorporación de capital privado en la prestación de su infraestructura mediante el sistema de concesiones de obras públicas. Ello ha permitido no sólo modernizar y mejorar la calidad del transporte aéreo nacional e internacional de carga y pasajeros, sino que también ha permitido mejorar la competitividad de nuestro país.

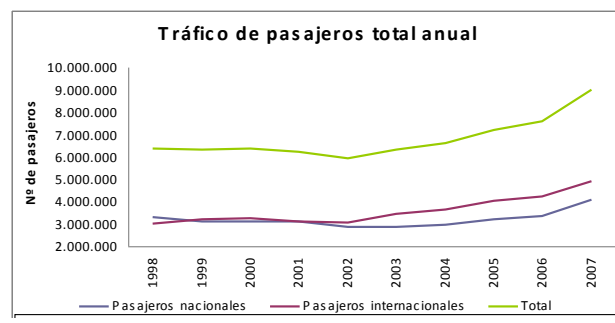
Este trabajo pretende revisar lo que se ha logrado en materia aeroportuaria, gracias a la implementación del sistema de concesiones de obras públicas, e identificar los desafíos que aún están pendientes en esta área.

II. Situación Actual

El sector aeroportuario ha adquirido gran relevancia para Chile. En efecto, el flujo de pasajeros transportado, tanto en rutas nacionales como internacionales, ha aumentado sostenidamente durante los últimos años.

En el gráfico N° 1 se presenta la evolución experimentada anualmente por el tráfico total de pasajeros. En el año 2007 se observó la mayor tasa de crecimiento de la última década, con un 18,5%, lo que corresponde a alrededor de 9 millones de pasajeros transportados en dicho año.

Gráfico N° 1: Evolución del Tráfico de Pasajeros Total Anual. (1998-2007)

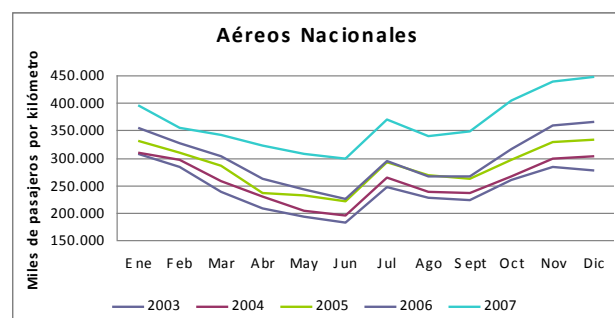


Fuente: Balance de la Infraestructura en Chile, Análisis de la Evolución Sectorial y Proyección 2008-2012. Cámara Chilena de la Construcción.

Dentro de este tráfico total de pasajeros, un 45% corresponde a tráfico nacional y un 54% a tráfico internacional de pasajeros.

El tráfico nacional de pasajeros creció un 21,23% el año 2007 (Gráfico N° 2) y el tráfico internacional creció un 16,32% en ese mismo año (Gráfico N° 3).

Gráfico N° 2: Evolución del Tráfico Aéreo Nacional. (2003-2007)



Fuente: Balance de la Infraestructura en Chile, Análisis de la Evolución Sectorial y Proyección 2008-2012. Cámara Chilena de la Construcción.

2.1. Infraestructura Aeroportuaria y Necesidades de Inversión

Chile cuenta con una red aeroportuaria compuesta por 330 aeropuertos y aeródromos, de los cuales siete están completamente dotados para servir vuelos nacionales e internacionales. En ellos se otorgan los servicios de Aduanas, Policía Internacional y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

Adicionalmente Chile cuenta con 28 aeródromos administrados directamente por la Dirección General de Aeronáutica Civil, DGAC, con 38 aeródromos privados de uso público, con 198 aeródromos privados, 6 aeródromos militares y 53 aeródromos públicos de dominio fiscal (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1: Red de Aeropuertos y Aeródromos de Chile

7	Aeropuertos que sirven vuelos nacionales e internacionales
28	Aeródromos administrados por la DGAC
38	Aeródromos privados de uso público
198	Aeródromos privados
53	Aeródromos públicos de dominio fiscal
6	Aeródromos militares

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

De la red de aeropuertos y aeródromos con que cuenta Chile, se han concesionado 10 aeropuertos al sector privado, mediante el Sistema de Concesiones de Obras Públicas (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2: Aeropuertos en Concesión al Sector Privado

Región	Aeropuerto
I Región	Chacalluta de Arica
I Región	Diego Aracena de Iquique
II Región	Cerro Moreno de Antofagasta
III Región	El Loa de Calama
III Región	Atacama
IV Región	La Florida de La Serena
Región Metropolitana	Arturo Merino Benítez
VIII Región	Carriel Sur de Concepción
X Región	El Tepual de Puerto Montt
XII	C. Ibáñez del C. de Pta. Arenas

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

El sector privado, mediante el mecanismo de concesiones, ha tenido la responsabilidad de construir los edificios terminales de pasajeros y de carga en los aeropuertos entregados en concesión, plataformas de aviones, torres de control, como asimismo infraestructura aeroportuaria en general. Gracias al mecanismo de concesiones de obras públicas aplicado al sector aeroportuario ha sido posible más que triplicar la superficie de los aeropuertos en nuestro país. En efecto, la superficie total de los edificios terminales era de 40.486 m² sin concesiones; y gracias a la implementación de este mecanismo la superficie total actual de los edificios terminales llega a 134.490 m². Aeropuertos como el de Santiago (AMB), aumentaron su superficie en el edificio terminal de 25.000 m² a 90.000 m². Otros aeropuertos como el Carriel Sur de Concepción aumentó la superficie del edificio terminal, pasando de 775 m² a 8.200 m².

Para los próximos años, es de esperar que esta superficie aumente aún más debido a los proyectos relicitados de concesiones aeroportuarias que incorporan el compromiso de aumentar la superficie del edificio terminal del Aeropuerto Diego Aracena de Iquique de 4.700 m² a 8.200 m² y del edificio terminal del Aeropuerto El Tepual de Puerto Montt de 4.400 m² a 9.900 m².

Adicionalmente, en algunos aeropuertos, como el de Atacama en la III Región, la concesión al sector privado ha incluido la infraestructura que tradicionalmente era responsabilidad del Estado, como la construcción de pistas, plataformas, etc., y también el financiamiento para proveer equipamiento de ayuda a la aeronavegación que opera la DGAC. El Cuadro N° 3 especifica los plazos de cada concesión y a la sociedad concesionaria.

El Aeropuerto Diego Aracena de Iquique y el Aeropuerto El Tepual de Concepción se relicitaron al sector privado, debido a que terminó el plazo de la concesión original. Asimismo, durante este año termina la concesión del Aeropuerto Presidente Carlos Ibáñez del Campo de Punta Arenas; el año 2010 termina la concesión del aeropuerto El Loa de Calama y la concesión del aeropuerto Cerro Moreno de Antofagasta, todos los cuales serán relicitados al sector privado.

Cuadro N° 3: Concesiones Aeroportuarias Vigentes

Aeropuerto	Fecha de Adjudicación	Plazo de la Concesión	Sociedad Concesionaria
Chacalluta de Arica	Dic. 2003	15 años	Aeropuerto de Chacalluta S.A.
Diego Aracena de Iquique	Nov. 2007	15 años	Aerotas S.A.
Cerro Moreno de Antofagasta	1999	10 años	Aeropuerto Cerro Moreno S.A.
El Loa de Calama	1997	12 años	Aeropuerto El Loa S.A.
Atacama	2002	20 años	Aeropuerto Reg. de Atacama S.A.
La Florida de la Serena	1997	10 años y ext. por 5	Aeropuerto La Florida S.A.
Arturo Merino Benítez	1997	15 años (actualmente opera en base al Mecanismo de Distribución de Ingresos, MDI).	SCL Terminal Aéreo de Santiago S.A.
Carriel Sur de Concepción	1999	16 años	Aerosur S.A.
El Tepual de Puerto Montt	2008	Plazo Máximo de 15 años (sujeto al Mecanismo de Valor Presente de los Ingresos por Pasajero, VPI).	Aeropuerto Puerto Montt S.A.
Carlos Ibáñez del Campo Punta Arenas	2000	9 años	Consortio Austral Soc. Concesionaria S.A.

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

2.2. Nuevos Proyectos de Concesiones Aeroportuarias

El programa de concesiones aeroportuarias del MOP contempla la concesión de dos nuevos aeropuertos: el Aeropuerto Regional de Coquimbo y el Aeropuerto Regional de la Araucanía, ambos por una inversión estimada total de US\$ 150 millones (Cuadro N° 4).

Se espera que el llamado a licitación de ambos proyectos sea durante este año. El programa del MOP así lo contempla para el nuevo aeropuerto de la Región de la Araucanía, el cual tenía como fecha de apertura de ofertas técnicas el 20 de agosto del 2009 y como fecha de apertura de las ofertas económicas, el 15 de septiembre del 2009. A la fecha han comprado las bases 19 empresas inscritas en el Registro de Precalificación.

Por otra parte, la actual concesión del Aeropuerto La Florida de La Serena termina en enero del 2013, dado lo cual si se quieren hacer coincidir los plazos de tal manera de que cuando finalice el actual operador comience el nuevo, el llamado a licitación del nuevo Aeropuerto Regio-

nal de Coquimbo también debiera realizarse durante este año.

Cuadro N° 4: Nuevos Proyectos de Concesión Aeroportuaria

Región	Aeropuerto	Inversión Estimada (MMUS\$)
IV	Reg. de Coquimbo	50
IX	Reg. de la Araucanía	100
Total		150

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

Adicionalmente, el MOP tiene contemplado un programa de relicitaciones de terminales aeroportuarios (Cuadro N° 5). Este considera la ampliación y remodelación de los actuales terminales entregados en concesión. Como se señaló, son tres los aeropuertos que se van a relicitar próximamente: Aeropuerto Presidente Carlos Ibáñez Del Campo de Punta Arenas, Aeropuerto Cerro Moreno de Antofagasta y el Aeropuerto El Loa de Calama.

Cuadro N° 5: Programa de Relicitaciones Aeroportuarias

Aeropuerto	Término Concesión Vigente	Inversión Estimada (MMUS\$)
Carlos Ibáñez	Junio 2009	15
Cerro Moreno	Febrero 2010	15
El Loa	Junio 2010	15
TOTAL		45

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

III. Institucionalidad

En el sector aeroportuario es posible distinguir tres agentes institucionales relacionados con distintas funciones, tal como se analiza en detalle más adelante. Ellos son:

A. Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)

La Dirección General de Aeronáutica Civil es la encargada de mantener y administrar la operación de todos los aeropuertos de propiedad fiscal.

No obstante, la DGAC también califica y aprueba las obras de inversión, además de controlar y fiscalizar los aeropuertos y el tráfico aéreo. Además tiene otras facultades, las que se nombran en detalle más adelante, las cuales incluyen la posibilidad de dictar normas, recolectar los derechos y las tasas aeronáuticas, modificar y controlar el presupuesto, velar por la seguridad aeroportuaria, tanto en lo que se refiere al chequeo de seguridad de los pasajeros y carga, como a la seguridad en las zonas de embarque y plataforma, incluido el servicio de incendios.

B. Junta de Aeronáutica Civil (JAC)

La JAC es un organismo dependiente del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Su principal responsabilidad es la dirección de la aviación comercial y civil, y el desarrollo del Plan General de Aeropuertos.

C. Dirección de Aeropuertos (DAP)

En Chile, la responsabilidad de estudiar, construir y financiar los aeropuertos públicos de propiedad fiscal es de la Dirección de Aeropuertos, departamento del Ministerio de Obras Públicas.

De lo anterior se desprende que las decisiones de inversión en el sector aeroportuario están en manos de tres instituciones: la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), la Junta de Aeronáutica Civil (JAC) y la Dirección de Aeropuertos (DAP).

Esta situación lleva a que se produzcan problemas por incompatibilidad de objetivos, ya que quien administra la operación aeroportuaria (DGAC) es un ente distinto del que pone los recursos para el financiamiento de su mantención (DAP) y de quien planifica y dirige dichas inversiones (JAC). A estas instituciones hay que agregar el rol del concesionario privado, quien es el responsable de la construcción de los edificios terminales de pasajeros y carga y de su administración; y en algunos aeropuertos también se le ha otorgado la responsabilidad de construir las pistas y las plataformas, que previamente eran responsabilidad de la DGAC. Además el concesionario privado se debe relacionar con estos entes por medio de la Coordinación General de Concesiones, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas, lo cual agrega mayor complejidad al sistema. Tal multitud de entes responsables genera problemas y descoordinaciones, las cuales representan parte de los desafíos que se deben abordar en esta materia. Más adelante nos referiremos a estos temas.

Como consecuencia de esta diversidad de organismos que participan en el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria, se producen una serie de dificultades, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

- **Sobredotación de empleados en organismos públicos relacionados.**, ya que éstos se rigen por las normas propias de los empleados de empresas públicas. Por ejemplo, la dotación máxima de personal de la DGAC el año 2008 era de 3.091 personas, la que no disminuyó luego de que se entregara en concesión la operación de los aeropuertos ya señalados. Efectivamente, la dotación máxima de personal en la DGAC el año 2000 era de 2.765 personas y el 2003, de 3.000 personas. Cabe señalar, a modo de comparación, que todo el MOP tiene una

dotación máxima de 8.507 personas en tanto la Dirección de Vialidad del MOP tiene alrededor de 4.600 personas.

- **Conflictos de intereses y de roles.** Se producen conflictos de intereses y de roles, ya que a pesar de que es la Dirección de Aeropuertos del MOP la que debe proveer el financiamiento de los proyectos de construcción y mejoramiento de los aeropuertos no dados en concesión y de los aeródromos del país, es la DGAC el ente que recibe los ingresos por concepto de tasas y derechos aeronáuticos y de embarque. En consecuencia, quien dispone de los recursos para desarrollar los proyectos es la DGAC.
- **Sobrestimación de tarifas.** Es preciso revisar las tarifas cobradas a los usuarios (líneas aéreas) por los servicios recibidos, en función de las tarifas de otros aeropuertos de la región con servicios homologables, ya que éstas pueden estar sobreestimadas y no reflejar la verdadera calidad del servicio que se otorga.

A continuación se analizan en detalle las funciones de cada una de estas instituciones. Finalmente, se detalla el rol del concesionario privado en materia de aeropuertos.

3.1. Dirección General de Aeronáutica Civil, DGAC

La DGAC es un servicio público que, a pesar de ser descentralizado, desde un punto de vista funcional depende de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile. El Director General de la DGAC es un Oficial General de la rama del Aire de la Fuerza Aérea de Chile, en servicio activo.

A su vez, la Dirección Meteorológica de Chile y la Escuela Técnica Aeronáutica dependen de la DGAC. La Fuerza Aérea de Chile puede proporcionar personal para trabajar en la DGAC, con una gratificación equivalente a un 10% de su remuneración, de cargo de la DGAC. Adicionalmente, la DGAC está obligada a prestar los servicios de telecomunicaciones a la Fuerza Aérea de Chile, cuando ésta los requiera¹.

3.1.1. Funciones de la DGAC

a. **Organismo normativo.** La DGAC es un organismo normativo, ya que debe dictar normas de seguridad, otorgar certificados de aeronavegabilidad y las licencias y llevar el Registro Nacional de Aeronaves. Entre las normas de seguridad se incluyen aquellas relacionadas con la seguridad de los pasajeros y la carga, las normas de seguridad en las zonas de embarque y en las plataformas, entre otros.

b. **Organismo fiscalizador.** Como organismo controlador, la DGAC debe vigilar la operación de los aeródromos públicos y privados, y administrar los públicos de dominio fiscal. Además debe proporcionar asesoría técnica a la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas en los estudios, proyecciones, construcción, mantenimiento, reparación y mejoramiento de los aeródromos y de sus instalaciones. En efecto, la DGAC debe aprobar y calificar los terrenos en los cuales se deseen construir aeródromos civiles y, asimismo, debe aprobar y calificar sus ampliaciones, modificaciones o mejoramientos. Por otra parte, está encargada de otorgar concesiones y celebrar arrendamientos u otras clases de contratos en los aeródromos y terrenos que administre. Finalmente, también es el ente encargado de vender o arrendar materiales o bienes muebles que sean de su propiedad.

c. **Organismo controlador del tránsito aéreo.** La DGAC debe organizar y controlar el tránsito aéreo del país, así como el control del tránsito aéreo de aeródromos públicos o particulares, cuando así lo requiera la seguridad aérea. Además debe construir, operar y mantener las instalaciones destinadas a servir de ayuda y protección a la navegación aérea o para habitación del personal que se desempeña en los aeródromos o estaciones aeronáuticas.

d. **Organismo que administra la infraestructura aeroportuaria.** Adicionalmente, está encargada de proponer al Presidente de la República las tasas y derechos que se cobrarán por el uso de aeródromos públicos de dominio fiscal y por el control del tránsito aéreo. Otro punto importante es que la DGAC determina la forma y el monto del cobro por las concesiones a terceros.

¹ Véase art. 27º de la ley Nº 16.752 del Ministerio de Defensa Nacional.

e. Organismo investigador. Finalmente, la DGAC debe investigar las infracciones a las leyes, a reglamentos y otras disposiciones relacionadas con navegación aérea. Además, la DGAC debe investigar los accidentes aéreos que ocurran a aeronaves civiles de cualquier nacionalidad en territorio chileno, o bien, de aeronaves chilenas en aguas o territorios no sujetos a soberanía.

Tal como se indicó, la DGAC puede otorgar concesiones o celebrar contratos de arrendamiento con particulares² en los aeródromos que administre y en los terrenos que le sean destinados. Sin embargo, no pueden ser objeto de concesión el servicio de control del tránsito aéreo ni los servicios de ayuda a la aeronavegación.

Por otra parte, las concesiones que se otorguen por la venta o la prestación de servicios a terceros quedan afectas a un pago, el cual puede consistir en un porcentaje del precio de venta del artículo, si se trata de concesiones de restaurants, etc., o bien, del valor del servicio que se preste. No quedan afectas obligatoriamente al pago, las concesiones que se otorguen a los clubes aéreos.

El plazo de las concesiones (no de las concesiones de obras públicas, ya que éstas son otorgadas por el MOP) y de los contratos de arrendamiento no podrán ser superiores a 20 años, sin perjuicio de su renovación. Una vez transcurrido el plazo, los bienes pasan a ser bienes públicos. Se establece³ que la resolución que otorgue la concesión deberá contener lo siguiente: (a) identificación completa del concesionario; (b) objeto, destino y característica de la concesión; (c) plazo de la concesión; (d) monto del derecho que corresponda pagar por la concesión, la forma y oportunidad del pago y los reajustes e intereses; (e) las garantías de cumplimiento.

Adicionalmente, existen una serie de normas que establecen las obligaciones del concesionario, y sus prohibiciones.

Por otra parte, se faculta a la DGAC para poner fin a la concesión en cualquier momento, por así exigirlo las necesidades del aeropuerto y las de la navegación aérea sin necesidad de dar otra justificación. Asimismo, podrá

poner término anticipado a la concesión por incumplimiento del concesionario de sus obligaciones o bien de las disposiciones legales tributarias, aduaneras y de cambios internacionales.

Claramente, esta facultad otorga demasiada discrecionalidad a la DGAC, lo cual es una desventaja para el concesionario, ya que le introduce un riesgo adicional al proyecto. Más aún, la DGAC tiene también la facultad de cambiar de ubicación al concesionario, aumentando, disminuyendo o conservando la superficie ocupada, siendo este cambio de responsabilidad del concesionario. Asimismo, el concesionario no podrá reclamar por daños o inconvenientes causados a su concesión por reparaciones o trabajos en el aeropuerto o aeródromo.

Estas disposiciones dejan en clara desventaja al concesionario respecto de la DGAC.

3.1.2. Ingresos de la DGAC

Los principales recursos con que cuenta la DGAC son los siguientes:

1. Fondos provenientes por concepto de aplicación del Reglamento de Tasas y Derechos Aeronáuticos. Dentro de las tasas y derechos aeronáuticos se tiene:

- **Tasa por aterrizaje**, la que depende del tipo de aeronave y de su peso, y de si se trata de vuelos domésticos o internacionales. Esta tasa da derecho al servicio de control del tránsito aéreo para aproximación, aterrizaje y despegue, estacionamiento hasta por dos horas y servicio contra incendio y de primeros auxilios.

- **Tasa por estacionamiento**, esta tasa se cancela en forma adicional si la aeronave permanece más de dos horas estacionada en el aeródromo.

- **Tasa por iluminación**, esta tasa da derecho al uso de la iluminación del aeródromo.

- **Tasa por el servicio ILS.** Este sistema permite protegerse contra la neblina.

² Véase letra i) del art. 3º de la ley Nº 16.752 del Ministerio de Defensa Nacional. Disposiciones Generales de la Dirección General de Aeronáutica Civil. Véase art. 48C, DS 172 del Ministerio de Defensa.

³ Art. 50C del DS 172 del Ministerio de Defensa.

- **Tasas por servicios en ruta.** Esta tasa da derecho a los servicios de ayuda y protección a las aeronaves en ruta, como son el servicio de comunicaciones, de radioayudas, de tránsito aéreo, de meteorología y de aeródromo de alternativa.

- **Tasa operacional.** Esta tasa permite a las aeronaves privadas particulares y comerciales hacer uso de los aeródromos públicos y de los servicios de ayuda y protección al vuelo.

- **Tasas de servicios de radiocomunicaciones.** Esta tasa grava los mensajes particulares entre aerolíneas.

- **Derecho de inscripción y de certificación.** Este derecho deben pagarlo quienes quieran inscribir el dominio de las aeronaves en el Registro Nacional de Aeronaves. Igualmente quienes quieran obtener su licencia o certificado de licencia, ya sea de piloto privado de avión, de piloto de primera clase, etc. deberán pagar el respectivo derecho.

- **Derechos aeronáuticos para las concesiones.** Existen derechos mensuales mínimos cobrados a las concesiones en los aeródromos, por m², los cuales deben ser cancelados por las oficinas y locales comerciales, por las oficinas de las líneas aéreas, hangares, bodegas, áreas pavimentadas, losas de estacionamiento, etc. Adicionalmente, se cobra un porcentaje sobre las ventas a quienes tengan concesiones para la venta de artículos o la prestación de servicios a terceros.

- **Derecho de embarque.** Este derecho es cancelado por los pasajeros que se embarquen en los aeródromos o aeropuertos del país, a excepción de los niños menores de 2 años, de los pasajeros en tránsito, de diplomáticos y sus familiares y de quienes realicen trabajos aéreos. Muchas de las concesiones aeroportuarias se han licitado en base al menor derecho de embarque a cobrar al pasajero. En estos casos, el derecho de embarque es el ingreso del concesionario privado que se adjudicó la licitación.

Todos estos derechos y tasas están definidos en el Decreto Supremo N° 172 del Ministerio de Defensa,

Reglamento de Tasas y Derechos Aeronáuticos. En él se establece en dólares dichas tasas y derechos, los cuales se pueden pagar en dólares, o bien, en moneda nacional.

2. Fondos destinados anualmente por la ley de Presupuestos. Para el 2008, se destinaron aproximadamente \$92.816 millones de pesos (US\$ 174 millones) como ingresos a la DGAC.

3. Fondos provenientes de herencias, donaciones y otros.

4. Saldos de presupuestos corrientes de años anteriores.

5. Fondos provenientes de instituciones fiscales, municipales, etc., provenientes de algún proyecto o estudio.

6. Fondos provenientes de la enajenación o arrendamiento de sus bienes y servicios.

7. Fondos provenientes del impuesto de 2% sobre el monto de las facturas que pague la DGAC. Este impuesto está destinado a financiar el costo de salud de los funcionarios de la DGAC.

8. Pagos anuales de las sociedades concesionarias por conceptos de bienes y derechos entregados para ser utilizados en el contrato de concesión.

A su vez, la DGAC está exenta del pago de impuestos o contribuciones fiscales o municipales⁴.

De la descripción de los ingresos de la DGAC, se concluye que actualmente no existe un sistema de tarificación en este sector. Lo que hay es un sistema de tasas, derechos, concesiones, arriendos y otros impuestos que financian el presupuesto de la DGAC en sus programas de inversión y para otros gastos operacionales.

Se estima que las líneas aéreas y sus usuarios financian más del 70% de los ingresos de la DGAC a través de tasas aeronáuticas y los derechos de embarque. El 30% restante es financiado a través de concesiones comerciales de todo tipo dentro de la jurisdicción de los aeropuertos en tanto el aporte estatal representaría

⁴ Art. 18° de la ley N° 16.752 del Ministerio de Defensa Nacional.

aproximadamente un 1% de sus ingresos.

3.1.3. Controladores de Tránsito Aéreo

El servicio de control de tránsito aéreo es una función de la DGAC que actualmente desarrollan los controladores de tránsito aéreo. Este servicio garantiza un máximo de seguridad en los vuelos. En otros países, esta labor es una función subsidiaria de las Fuerzas Armadas.

3.2. Junta de Aeronáutica Civil (JAC) ⁵

La Junta de Aeronáutica Civil es un organismo que depende del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Está compuesto por siete miembros, además de una Secretaría General.

Son miembros de la JAC: el Ministro de Transporte y Telecomunicaciones; el Director General de Aeronáutica Civil, el Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Subdirector de la Oficina de Planificaciones y dos miembros designados por el Presidente de la República.

3.2.1. Funciones de la JAC

La Junta de Aeronáutica Civil cumple principalmente dos funciones. En primer lugar, es responsable de la dirección de la aviación civil y comercial en el país. En segundo lugar, debe acordar el Plan General de Aeropuertos y aeródromos y de instalaciones para la ayuda y protección de la aviación aérea, el cual también debe ser aprobado por el Presidente de la República.

Además, la JAC es responsable de distribuir y asignar los fondos para construir o modificar los aeropuertos o aeródromos, proponer las expropiaciones necesarias, y ordenar las adquisiciones que correspondan, entre otros.

Finalmente, la JAC debe también informar al Ministro de Defensa sobre las tasas y derechos a cobrar por el uso de aeropuertos y aeródromos y sobre el plan de inversión anual.

3.3. Dirección de Aeropuertos (DAP) ⁶

La Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas es el ente encargado de realizar los estudios necesarios para planificar, construir, mejorar y reparar los aeropuertos y los aeródromos del país. Lo anterior también incluye las obras complementarias como: pistas, caminos de acceso, instalaciones eléctricas y sanitarias, etc.

La Dirección de Aeropuertos está compuesta por ocho directores regionales. En la Región Metropolitana cuenta con el Director Nacional y con los Departamentos de Construcción, de Programación y de Estudios.

Durante el año 2007, la DAP realizó inversiones por un total de US\$ 20 millones, las cuales se destinaron principalmente a obras de conservación en ciertos aeropuertos como el Diego Aracena de Iquique, el AMB y el Aeropuerto Presidente Carlos Ibáñez del Campo. Adicionalmente, destinó parte de los recursos a algunos aeródromos. Para el año 2009 la ley de Presupuestos destina un total de 46 millones de dólares para inversión, casi el doble de lo que destinó el año 2008 (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6: Evolución de la Inversión de la DAP (2003-2009). Millones de Dólares

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Red Primaria y pequeños aeródromos	11	10	10	17	20	24	46

Fuente: MOP.

3.4. Rol del Concesionario Aeroportuario

El concesionario que se adjudica un proyecto aeroportuario tiene, en general, la obligación de prestar los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos no comerciales que se detallan a continuación:

- **Servicios aeronáuticos:** Incluye el poner a disposición un cierto número de puentes de

⁵ Véase D.F.L.N°241 de 1960 y D.L. N° 2564 de 1979.

⁶ Véase D.S. N° 294.

embarque, de cintas transportadoras de equipaje y las áreas de servicio en la plataforma.

- **Servicios no aeronáuticos no comerciales:** incluyen el servicio de aseo de áreas públicas, la conservación de las obras, el servicio de mantención de las áreas verdes, el servicio de retiro de basuras, el servicio de señalización, el servicio de transporte del equipaje dentro del terminal, el servicio de información de vuelos y el servicio de información al público. Por estos servicios el concesionario no cobra tarifa a los usuarios.

Adicionalmente, debe y puede proveer de ciertos **servicios aeronáuticos comerciales**, según sean éstos obligatorios o facultativos, ya sea en forma directa, o bien, subconcesionarlos a otras empresas, tales como el servicio de restaurant o cafetería, el servicio de comunicaciones (teléfono, wi-fi, fax, etc.), estacionamientos, *counters* para compañías aéreas, servicio de transporte público oficial (taxis, van, buses), comercio, publicidad, custodia, sellado y embalaje del equipaje, salones VIP/CIP, servicio de custodia de vehículos, hotel, *catering*, estación de servicio, *rent-a-car*, oficinas, patios de equipos y máquinas, áreas de mantenimiento de aeronaves, terminal de carga, talleres, bodegas, etc. En caso de subconcesionarlos a otros prestadores privados, el concesionario puede recibir ingresos por estos servicios.

IV. Desafíos en Materia de Concesiones Aeroportuarias

Se ha avanzado en materia de concesiones aeroportuarias: ya no sólo se le da al concesionario la responsabilidad por la construcción de la infraestructura vertical del aeropuerto (edificios de pasajeros y carga), sino que también se ha comenzado, en las relicitaciones, a traspasar la responsabilidad por la construcción de la infraestructura horizontal, es decir, las pistas, plataformas y rodajes. Un primer desafío en esta materia es el ir traspasando al sector privado, masivamente, mediante el sistema de concesiones, la responsabilidad por la construcción de la infraestructura horizontal (pistas,

rodajes y plataformas). En efecto, se debe pensar en avanzar hacia un esquema en que se concesione el aeropuerto completo al sector privado, con excepción del servicio de control de tráfico aéreo y seguridad aeroportuaria que, a nuestro juicio, debiera seguir siendo responsabilidad de la DGAC. Todo lo que es el tráfico en las pistas y en tierra de los aviones, podría subcontratarse a la DGAC, de manera de que se resguarde la seguridad de los pasajeros en general.

Uno de los mayores problemas en la actualidad es que en el aeropuerto concesionado existen muchas autoridades: DGAC, MOP, concesionario, Policía Internacional, Aduanas, Servicio Agrícola Ganadero (SAG), cada una de las cuales lucha por cumplir su propio objetivo, muchas veces sin considerar el objetivo de otros. Por ejemplo, si el trato del SAG, - que está encargado de velar por que no se introduzcan al país alimentos o especies animales y vegetales indebidas o prohibidas-, para con el pasajero no es el adecuado, ello afecta negativamente al concesionario. Lo mismo sucede si, por ejemplo, el número de casetas para dar el servicio de Policía Internacional no es el requerido y los pasajeros deben hacer largas colas de espera para ser atendidos.

En consecuencia, hay problemas de autoridad en la provisión de servicios a los pasajeros, como los descritos. También existe un problema de autoridad en el tema de seguridad pública, que se manifiesta, por ejemplo, en el caso de los taxis piratas. En efecto, quien tiene la responsabilidad por evitar la presencia de los taxis piratas no es claro. Si bien es cierto Carabineros de Chile se preocupa de la seguridad en la zona pública del aeropuerto, dado que el aeropuerto es una zona pública, todos tienen derecho a acceder a él. No obstante, - y así ha sucedido- los taxistas piratas pueden ser delincuentes, lo cual pone en riesgo la seguridad de los turistas. Para solucionar este problema, debiera mejorarse el servicio de transporte público que otorga el aeropuerto a los pasajeros. Es necesario avanzar en la implementación de un sistema de transporte público que desincentive la existencia de transporte pirata.

Un segundo desafío se refiere a las necesidades de inversión en este sector que, para el período 2008 -2012, se estiman en US\$ 295 millones, según datos de la Cámara Chilena de la Construcción. De ellos se considera que US\$ 195 millones podrían ser aportados sobre la

base de proyectos de concesiones aeroportuarias y US\$ 100 millones que podrían ser aportados por la DAP⁷. Se estima que es necesario construir dos nuevos aeropuertos, uno en la IV Región y otro en la IX Región. Ambos aeropuertos estarían mal emplazados actualmente, lo cual justificaría su relocalización.

Un tercer desafío es la necesidad de ampliar el Aeropuerto Arturo Merino Benítez en vista del incremento en el tráfico de pasajeros nacional e internacional. Se requiere entonces abordar esta situación y decidir cómo se va a desarrollar la ampliación de ésta y otras obras dadas en concesión que en la actualidad registran índices de congestión.

Un cuarto desafío dice relación con algunos problemas de libre competencia que se han suscitado en la aplicación del sistema de concesiones de obras públicas. En efecto, no existe en la actualidad una instancia que revise las bases de licitación de los contratos de concesiones y la forma de adjudicación de dichos contratos. Los problemas se originan dado que las variables de acuerdo a las cuales se adjudica el contrato de concesión o se resuelve la licitación no promueven el cobro de tarifas competitivas a los usuarios. En efecto, si la licitación se resuelve por mayor pago anual al Estado, los incentivos están diseñados para cobrar la tarifa monopólica al usuario. Asimismo, en las bases de licitación muchas veces se contemplan cobros por servicios anexos, los cuales en algunas ocasiones tampoco incentivan el cobro de tarifas competitivas. Una forma de responder a este desafío es, por ejemplo, mediante la revisión ex ante, por parte del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de las bases de licitación de los contratos de concesión de obras públicas. Este modelo fue aplicado en el caso de las

concesiones portuarias al amparo de la Ley 19.542, sin que se hayan producido problemas en estas como los que sí se han dado en las concesiones aeroportuarias, afectando la seguridad jurídica de los concesionarios.

Un quinto desafío son las necesidades de inversión en materia de aeródromos. Por ejemplo, se requiere invertir recursos en la mantención y mejoramiento del Aeródromo de Tobalaba, dado que con el cierre de Cerrillos ha adquirido gran relevancia.

V. Referencias Bibliográficas

- Ley 16.752, Disposiciones Generales de la Dirección General de Aeronáutica Civil, Ministerio de Defensa Nacional.
 - DS 174 de 1974 del Ministerio de Defensa.
 - DFL N° 241 de 1960 y DL N° 2564 de 1979.
 - DS N° 294, del Ministerio de Obras Públicas.
 - Ley de Presupuestos de cada año.
 - Balance de la Infraestructura en Chile, Análisis de la Evolución Sectorial y Proyección 2008-2012. Cámara Chilena de la Construcción.
 - Minuta Técnica Nuevo Aeropuerto Regional de la Araucanía, Dirección de Aeropuertos, MOP, Junio 2009.
- www.concesiones.cl
www.aeropuertos.gov.cl
www.mop.cl

⁷ En base a una inversión anual estimada de US\$ 20 millones.

Serie Informe Económico

Últimas Publicaciones

- N° 199** **Sistema de Concesiones de Obras Públicas:
Evaluación y Perspectivas**
María de la Luz Domper
Agosto 2009
- N° 198** **Regulación Urbana. Derecho de Propiedad
y Pago por Impacto**
Bettina Horst
Abril 2009
- N° 197** **Chile. Libertad Económica 1860-2007**
Cristián Larroulet y Fernando Soto-Aguilar
Marzo 2009