Estudio de Sector Suministro de Tiquetes Aéreos

Contenido

1. Introducción

2. Marco Jurídico del Proceso de Contratación

3. Marco Conceptual del Sector Aéreo y de Agencias de Viaje

4. Diagnóstico Económico del Sector Aéreo Colombiano (2018–2025)

5. Análisis de Oferta del Mercado.

6. Análisis de la Demanda del SENA Regional Cauca.

7. Análisis Integral de Riesgos del Proceso Contractual

8. Análisis De La Problemática Local Del Cauca

9. Estudio de Mercado y Justificación del Valor Presupuestal

10. Análisis organizacional del mercado

11. Conclusiones Generales del Estudio de Sector

12. Recomendaciones Finales

Estudio de Sector Suministro de Tiquetes Aéreos.

1. Introducción

El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, Regional Cauca, requiere garantizar la movilidad aérea de instructores, funcionarios, contratistas, aprendices y representantes institucionales para el cumplimiento de actividades misionales, administrativas, académicas, de articulación interinstitucional y de bienestar. La naturaleza de estas actividades implica desplazamientos frecuentes hacia diferentes destinos nacionales e internacionales, lo que convierte el suministro de tiquetes aéreos en un servicio esencial para la operación institucional.

El presente Estudio de Sector se elabora en cumplimiento del artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, que establece la obligación de analizar el mercado relativo al objeto contractual desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de riesgos. Este análisis constituye un insumo obligatorio para los Estudios Previos de Conveniencia y Oportunidad y permite fundamentar la modalidad de selección, los requisitos habilitantes y las condiciones del proceso contractual.

El estudio se desarrolla bajo los lineamientos de la Guía para Estudios de Sector (GEES) de Colombia Compra Eficiente (2022), la Circular 151 de 2025 del SENA, el Decreto 199 de 2024 sobre austeridad del gasto público, y la normativa aeronáutica vigente expedida por la Aeronáutica Civil y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA). Asimismo, se integra información proveniente de fuentes oficiales como la Superintendencia de Sociedades, el DANE, la Aerocivil, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Transporte y organismos internacionales del sector aéreo.

El análisis del sector aéreo colombiano entre 2018 y 2025 evidencia un comportamiento altamente dinámico, marcado por la expansión del tráfico aéreo, el impacto de la pandemia de COVID-19, la recuperación acelerada del mercado, la quiebra de aerolíneas de bajo costo como Viva Air y Ultra Air, y la reconfiguración de la oferta de rutas y tarifas. Estos factores han generado variaciones significativas en la estructura de costos del tiquete aéreo, en la disponibilidad de rutas y en la competencia entre aerolíneas y agencias de viaje.

Para la Regional Cauca, el análisis sectorial adquiere especial relevancia debido a las limitaciones de conectividad aérea del departamento, la dependencia del Aeropuerto Guillermo León Valencia, la variabilidad tarifaria asociada a la baja oferta de rutas, y la problemática de orden público en la vía Panamericana, que incrementa la demanda de transporte aéreo como alternativa segura y eficiente.

El Estudio de Sector también incorpora un análisis detallado de la estructura de costos del tiquete aéreo, incluyendo tasas aeroportuarias, impuestos, costos del combustible Jet A1, tarifas administrativas y factores de mercado que inciden en la formación del precio. Asimismo, se evalúa la alternativa de contratación directa con SATENA, analizando su viabilidad jurídica, técnica, operativa y financiera.

Finalmente, el documento justifica los requisitos financieros habilitantes definidos en el Estudio Previo, sustentándolos con información verificable de la Superintendencia de Sociedades sobre el

comportamiento financiero del sector turismo y de las agencias de viaje, garantizando que dichos requisitos no constituyen barreras de entrada y que se ajustan al principio de proporcionalidad exigido por el Decreto 1082 de 2015.

Este Estudio de Sector constituye, por tanto, un análisis integral, técnico y fundamentado del mercado de suministro de tiquetes aéreos, orientado a asegurar la eficiencia del gasto público, la transparencia del proceso contractual y la adecuada satisfacción de las necesidades institucionales del SENA Regional Cauca.

2. Marco Jurídico del Proceso de Contratación

El marco jurídico aplicable al suministro de tiquetes aéreos para el SENA Regional Cauca se fundamenta en la normativa constitucional, legal y reglamentaria que regula la contratación estatal, la prestación del servicio público de transporte aéreo, la operación de agencias de viaje y los lineamientos internos de austeridad y racionalización del gasto.

A continuación se presenta el análisis jurídico completo que sustenta la modalidad de selección, los requisitos habilitantes, la estructura del servicio y la viabilidad del proceso contractual.

2.1 Constitución Política de Colombia

La Constitución Política establece los principios rectores de la función administrativa (artículo 209), los cuales deben orientar todo proceso de contratación pública: Igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad, Publicidad,

Asimismo, el artículo 365 establece que los servicios públicos, entre ellos el transporte aéreo, están sometidos al régimen jurídico que determine la ley y bajo la regulación, control y vigilancia del Estado.

El artículo 2 consagra como fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los derechos y asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, lo cual fundamenta la necesidad de garantizar la movilidad aérea institucional.

2.2 Ley 80 de 1993

La Ley 80 establece los principios y reglas generales de la contratación estatal. Para el presente proceso son relevantes:

- Artículo 3: Fines de la contratación estatal.
- Artículo 24: Principio de transparencia.
- Artículo 25: Principio de economía.
- Artículo 26: Principio de responsabilidad.
- Artículo 29: Selección objetiva.

El suministro de tiquetes aéreos debe garantizar la satisfacción de las necesidades institucionales bajo criterios de eficiencia, racionalidad del gasto y selección objetiva del proveedor.

2.3 Ley 1150 de 2007

El literal a) del numeral 2 del artículo 2 clasifica los bienes y servicios de características técnicas uniformes, susceptibles de ser adquiridos mediante Selección Abreviada por Subasta Inversa.

- El servicio de suministro de tiquetes aéreos cumple con esta definición, dado que:
- La estructura del servicio es homogénea entre proveedores.
- La tarifa administrativa es comparable.
- Las agencias operan bajo estándares regulados por Aerocivil e IATA.
- La variable de competencia es única y objetiva: la tarifa administrativa.

Por tanto, la modalidad de Selección Abreviada por Subasta Inversa es jurídicamente procedente.

2.4 Decreto 1082 de 2015

El artículo 2.2.1.1.1.6.1 establece la obligación de realizar un Estudio de Sector que analice:

- Perspectiva legal
- Perspectiva comercial
- Perspectiva financiera
- Perspectiva organizacional
- Perspectiva técnica
- Análisis de riesgos

Este documento cumple con dicha obligación.

- El Decreto también regula:
- Requisitos habilitantes
- Factores de evaluación
- Modalidades de selección
- Justificación de la subasta inversa
- Análisis de riesgos contractuales

2.5 Decreto 199 de 2024 – Austeridad del Gasto

Este decreto establece medidas obligatorias para racionalizar el uso de recursos públicos, entre ellas:

- Priorizar transporte terrestre cuando sea viable.
- Evitar sobrecostos por cambios injustificados.
- Adquirir la tarifa más económica disponible.
- Planear comisiones con antelación.
- El proceso contractual debe alinearse con estas directrices.

2.6 Circular 151 de 2025 – Lineamientos SENA

La Circular 151 establece lineamientos estrictos para el suministro de tiquetes aéreos, incluyendo:

- Obligación de adherirse a convenios corporativos.
- Uso eficiente del presupuesto.

2.7 Normativa Aeronáutica (Aerocivil – IATA)

El servicio de transporte aéreo está regulado por:

- Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC)
- Resoluciones de la Aeronáutica Civil
- Estándares IATA
- Normas de seguridad operacional (IOSA)

Las agencias de viaje deben operar bajo:

- Integración con sistemas GDS
- Cumplimiento de normas de emisión
- Políticas de cambios y reembolsos
- Estándares de seguridad de la información

3. Marco Conceptual del Sector Aéreo y de Agencias de Viaje

El mercado de tiquetes aéreos en Colombia es el resultado de una interacción compleja entre aerolíneas, agencias de viaje, sistemas tecnológicos globales, regulaciones estatales y dinámicas económicas que determinan el precio final que paga un pasajero. Para comprender por qué el Estado contrata agencias de viaje y no aerolíneas, por qué existe la tarifa administrativa y por qué la intermediación es obligatoria, es necesario revisar los conceptos fundamentales que estructuran este sector.

3.1. El servicio de tiquetes aéreos: una intermediación regulada

Emitir un tiquete aéreo no es simplemente “comprar un vuelo”. Es un proceso técnico regulado por la Aeronáutica Civil, que exige que la emisión se realice a través de agencias de viaje autorizadas y mediante sistemas globales de distribución (GDS). Estos sistemas —Amadeus, Sabre, Travelport— son plataformas internacionales que concentran la disponibilidad de vuelos, tarifas, clases tarifarias y reglas de cada aerolínea.

Cuando una entidad pública solicita un tiquete, no está adquiriendo únicamente un asiento en un avión. Está contratando un servicio de intermediación que incluye:

- búsqueda de rutas y tarifas,
- emisión del tiquete en un sistema regulado,
- gestión de cambios y reembolsos,
- soporte al viajero,
- administración de convenios corporativos,
- y generación de reportes para auditoría.

Este servicio no lo presta la aerolínea.

Lo presta la agencia de viajes, que actúa como intermediaria autorizada bajo el marco del Decreto 2438 de 2010, que regula la actividad de intermediación turística en Colombia.

3.2. Las agencias de viaje como operadores técnicos del mercado

Las agencias de viaje no son simples vendedores. Son operadores técnicos que cumplen funciones que ninguna aerolínea está obligada a asumir para terceros. La Aeronáutica Civil, a través de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC 3 y RAC 4), establece que la emisión de tiquetes para terceros debe realizarse mediante agencias autorizadas, quienes garantizan:

- acceso a inventarios globales,
- emisión válida internacionalmente,
- administración de reservas,
- soporte operativo,
- y cumplimiento de estándares de seguridad.

Por esta razón, en los procesos de contratación pública, el proveedor idóneo no es la aerolínea, sino la agencia de viajes. Las aerolíneas no están obligadas a emitir tiquetes bajo condiciones contractuales, ni a gestionar cambios, ni a generar reportes, ni a prestar soporte 24/7, ni a administrar convenios corporativos. Su función es transportar pasajeros, no intermediar ventas.

3.3. La tarifa administrativa: origen, regulación y función económica

La tarifa administrativa es uno de los elementos más particulares del mercado aéreo colombiano. Su existencia no es arbitraria: es el resultado de una intervención regulatoria del Estado para corregir fallas del mercado.

Antes de 2006, las agencias de viaje cobraban tarifas administrativas sin control, con diferencias que podían superar el 300 %. Esta dispersión generó quejas masivas de usuarios, prácticas abusivas y una evidente asimetría de información. Ante esta situación, la Aeronáutica Civil expidió la Resolución 3596 de 2006, que estableció los valores máximos que las agencias pueden cobrar por la expedición de tiquetes aéreos.

La norma fijó topes obligatorios y, además, introdujo una regla fundamental:

> *La tarifa administrativa solo puede ser inferior al valor máximo cuando la expedición del tiquete se realiza por medios electrónicos*
>
> *(Aeronáutica Civil, 2006, art. 3, par. 1).*

Esto significa que la tarifa administrativa no es un precio libre, sino un precio regulado, con un tope máximo y con una única excepción para reducirlo. Por tanto, en los procesos de contratación pública, la competencia no puede darse sobre el valor del tiquete —que es fijado por la aerolínea— sino sobre la tarifa administrativa, que es el único componente del servicio que depende del proveedor.

La tarifa administrativa también cumple una función económica esencial: financiar la operación de la agencia. La intermediación implica costos de personal, licencias de GDS, infraestructura

tecnológica, soporte 24/7, responsabilidad operativa y administración de convenios. Sin esta tarifa, la agencia no podría sostener su operación. Además, al tratarse de un servicio prestado en Colombia, está gravada con IVA conforme al Estatuto Tributario (DIAN, 2023).

3.4. La estructura del costo del tiquete aéreo

El precio de un tiquete aéreo es el resultado de múltiples componentes definidos por la aerolínea y regulados por el Estado. La agencia no tiene injerencia sobre estos valores. La estructura incluye:

- Tarifa base, determinada por la aerolínea según demanda, temporada, competencia y anticipación.
- Tasas aeroportuarias, reguladas por la Aeronáutica Civil.
- Impuestos, como el IVA en rutas nacionales.
- Costo del combustible Jet A1, uno de los factores más volátiles del mercado.
- Cargos adicionales, como equipaje o penalidades.
- Tarifa administrativa, el único componente que depende de la agencia.

Comprender esta estructura es fundamental para entender por qué la subasta inversa solo puede competir sobre la tarifa administrativa: todos los demás componentes son definidos por la aerolínea y son idénticos para todas las agencias que operan en los GDS.

3.5. Conceptos técnicos esenciales del mercado aéreo

El funcionamiento del mercado aéreo depende de conceptos técnicos que determinan la disponibilidad, el precio y las condiciones del tiquete. Entre ellos se destacan:

- GDS (Global Distribution Systems): plataformas internacionales donde se emiten los tiquetes.
- PNR (Passenger Name Record): registro único de cada reserva.
- Clases tarifarias: códigos que determinan flexibilidad, precio y penalidades.
- Tarifas corporativas: descuentos negociados para entidades públicas o empresas.
- Overbooking: práctica regulada que puede afectar disponibilidad.

Estos elementos explican por qué la intermediación no es opcional y por qué el servicio debe ser prestado por un proveedor especializado.

4. Diagnóstico Económico del Sector Aéreo Colombiano (2018–2025)

El sector aéreo colombiano es un sistema interdependiente donde confluyen aerolíneas, agencias de viaje, autoridades regulatorias, aeropuertos, proveedores de combustible, operadores de infraestructura, organismos de control y consumidores. Su comportamiento entre 2018 y 2025 refleja uno de los ciclos más intensos de la historia reciente: expansión, colapso, recuperación acelerada, quiebras empresariales y reconfiguración del mercado.

Para comprender este periodo, es necesario identificar primero los actores que influyen en el sector.

Aerolíneas nacionales e internacionales	Agencias de viaje	Autoridades regulatorias	Infraestructura	Proveedores críticos	Consumidores
Avianca LATAM Wingo Satena Copa Airlines American Airlines Iberia Spirit JetSmart (ingreso 2024) Ultra Air (quiebra 2023) Viva Air (quiebra 2023)	Mayoristas Minoristas Operadores turísticos Agencias IATA Agencias no IATA con BSP indirecto	Aeronáutica Civil (RAC, permisos, tarifas, seguridad) Superintendencia de Transporte Superintendencia de Industria y Comercio Ministerio de Transporte Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Aeropuertos (OPAIN, SACSA, Airplan, Aerocivil) Servicios de navegación aérea Terminales regionales	Empresas de combustible Jet A1 Operadores de handling Sistemas GDS (Amadeus, Sabre, Travelport) Empresas de mantenimiento aeronáutico	Pasajeros corporativos Pasajeros de turismo Entidades públicas Empresas privadas

4.1. El crecimiento previo a la pandemia (2018–2019)

Entre 2018 y 2019, Colombia vivió uno de los periodos de mayor expansión aérea de su historia reciente. La combinación de mayor competencia, crecimiento del turismo interno y entrada de aerolíneas de bajo costo generó un aumento sostenido en la demanda.

Cifras clave (Aerocivil, 2020):

- 2018: 37,8 millones de pasajeros movilizados.
- 2019: 41,2 millones de pasajeros (récord histórico).
- Crecimiento anual: 9 %.
- Incremento de rutas regionales y mayor conectividad.
- Reducción promedio del 12 % en tarifas domésticas por competencia.

Factores que impulsaron el crecimiento

- Entrada de Viva Air como operador de bajo costo.
- Expansión de Wingo en rutas nacionales.
- Mayor oferta de LATAM y Avianca.
- Crecimiento del turismo interno (MinComercio, 2019).
- Estabilidad del precio del combustible Jet A1.

El mercado se encontraba en equilibrio competitivo, con múltiples aerolíneas disputando rutas y tarifas.

4.2. El impacto devastador de la pandemia (2020)

En 2020, el sector aéreo colombiano sufrió la peor crisis de su historia. El cierre de fronteras, la suspensión de operaciones y las restricciones sanitarias provocaron una caída abrupta del tráfico aéreo.

Cifras oficiales (Aerocivil, 2021):

- Caída del tráfico aéreo: –72 %.
- Pasajeros movilizados: 11,1 millones (nivel de 2005).
- Reducción del 90 % en vuelos internacionales.
- Pérdidas estimadas del sector: USD 2.5 mil millones.
- Caída del 80 % en ingresos de agencias de viaje (Supersociedades, 2021).

Efectos estructurales

- Endeudamiento masivo de aerolíneas.
- Reducción de flota y personal.
- Suspensión de rutas regionales.
- Congelamiento de inversiones en infraestructura.
- Cierre temporal de agencias de viaje.

El sector quedó debilitado y vulnerable, especialmente las aerolíneas de bajo costo.

4.3. La recuperación acelerada (2021–2025)

A partir de 2021, el sector inició una recuperación sorprendentemente rápida, impulsada por:

- Reapertura de fronteras.
- Reactivación del turismo interno.
- Demanda reprimida (“revenge travel”).
- Flexibilización de restricciones.
- Recuperación del mercado corporativo.

Cifras comparativas año a año (Aerocivil, 2024):

Año	Pasajeros movilizados	Variación anual
2020	11,1 millones	–72 %
2021	30,5 millones	174%
2022	46,1 millones	51%
2023	48,0 millones	4%
2024	49,3 millones (estimado)	2,70%

La recuperación fue tan acelerada que en 2022 Colombia superó los niveles pre-pandemia.

Pero esta recuperación trajo consigo tensiones financieras que desembocaron en las quiebras de Viva Air y Ultra Air.

4.4. Las quiebras de Viva Air y Ultra Air (2023): causas y efectos

Viva Air

Quebró en febrero de 2023.

Causas principales:

- Endeudamiento acumulado desde 2020.
- Incremento del precio del Jet A1 (subió más del 70 % entre 2021 y 2022).
- Devaluación del peso (más del 20 % en 2022).
- Reducción de liquidez.
- Incapacidad para sostener modelo low-cost con costos crecientes.
- Fallida integración con Avianca.

Ultra Air

Quebró en marzo de 2023.

Causas:

- Subcapitalización desde su creación.
- Incapacidad para sostener costos de leasing de aeronaves.
- Aumento del combustible.
- Falta de respaldo financiero.
- Mercado aún inestable.

Impacto en el mercado

- Reducción inmediata de oferta en rutas domésticas.
- Aumento de tarifas entre 20 % y 40 % en rutas de alta demanda.
- Sobrecarga operativa en Avianca y LATAM.
- Reacomodación de pasajeros afectados.
- Intervención de Aerocivil para garantizar continuidad del servicio.

4.5. Reorganización del mercado (2023–2025)

Tras las quiebras, el mercado se reorganizó de la siguiente manera:

Avianca

- Recuperó participación dominante.
- Absorbió rutas abandonadas por Viva.
- Incrementó frecuencias en rutas troncales.

LATAM

- Aumentó participación en rutas regionales.
- Fortaleció operación doméstica.

Wingo

- Expandió rutas internacionales de bajo costo.
- Limitada capacidad para absorber rutas domésticas.

Satena

- Creció en rutas sociales.
- Limitada capacidad para rutas comerciales.

JetSmart

- Ingresó en 2024 con modelo low-cost.
- Competencia directa en rutas troncales.

Resultado

El mercado pasó de un escenario **de alta competencia** (2018–2019) a uno de competencia moderada (2024–2025), con menos operadores, pero más estabilidad financiera.

4.6. Proyecciones 2026–2030

Según el Air Passenger Market Analysis de IATA (2024) y el Boletín Estadístico 2023 de Aerocivil (publicado en 2024), se proyecta:

- Crecimiento anual del 3 % al 5 %.
- Mayor participación de aerolíneas low-cost (JetSmart, Wingo).
- Recuperación de rutas regionales.
- Estabilidad en tarifas, sin retornos a niveles pre-2019.
- Incremento del turismo internacional.
- Mayor presión sobre infraestructura aeroportuaria.

4.7. Análisis financiero del sector turismo y agencias de viaje (Supersociedades)

El análisis financiero del sector de agencias de viaje es fundamental para justificar los requisitos habilitantes del proceso contractual. La Superintendencia de Sociedades, en su Informe **Sector Turismo y Agencias de Viaje publicado en 2024**, consolidó la información financiera de las empresas clasificadas bajo el código **CIIU 7912** – Actividades de Agencias de Viaje, correspondiente al ejercicio contable **2023**. Este informe constituye la fuente oficial más reciente y confiable para evaluar la capacidad económica del sector.

Según la Supersociedades, en 2023 existían **1.482 agencias de viaje activas**, de las cuales **1.137 presentaron estados financieros completos**. Esta base amplia permite realizar un análisis estadístico robusto y garantiza que los rangos definidos en los requisitos habilitantes no se basen en promedios aislados, sino en la realidad financiera del sector.

Uno de los hallazgos más relevantes del informe es la distribución del **margen neto**, indicador que refleja la rentabilidad final de las agencias. La Supersociedades reporta que el margen neto del sector oscila entre **–8 % y +5 %,** con una concentración significativa en valores cercanos a cero. En particular, **713 agencias**, equivalentes al **62,7 %** de las empresas que reportaron información, presentan un margen neto entre **–4 % y +2 %.** Este rango es consistente con la naturaleza del negocio, caracterizado por márgenes estrechos debido a la regulación de la tarifa administrativa y a la alta competencia del mercado.

Este dato es crucial para el Estudio de Sector, porque demuestra que exigir márgenes netos elevados sería desproporcionado y excluiría a la mayoría de los potenciales oferentes. En cambio, establecer requisitos dentro del rango observado por la Supersociedades garantiza **pluralidad de oferentes**, **proporcionalidad y no barrera de entrada**, en cumplimiento del artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015.

En cuanto a la **liquidez**, el informe evidencia que **689 agencias (60,6 %)** presentan un índice entre **0,8 y 1,5**, lo que indica que el sector opera con niveles ajustados de capital de trabajo, propios de empresas de servicios con ciclos de caja cortos. Exigir niveles superiores a este rango excluiría a más de la mitad del mercado, mientras que exigir niveles inferiores podría comprometer la capacidad operativa del proveedor.

Respecto al **endeudamiento**, la Supersociedades reporta que **802 agencias (70,5 %)** presentan un nivel de endeudamiento entre **55 % y 75 %,** lo cual es coherente con la estructura financiera del sector, donde la mayoría de empresas son pequeñas y medianas, con acceso limitado a capital propio y alta dependencia de financiación bancaria o comercial. Este rango, por tanto, constituye un parámetro razonable para evaluar la capacidad financiera sin restringir la participación.

Finalmente, el informe señala que **1.021 agencias (89,7 %)** cuentan con patrimonio positivo, lo que demuestra que el sector, aunque opera con márgenes estrechos, mantiene estabilidad patrimonial suficiente para cumplir obligaciones contractuales.

En conjunto, estos datos permiten concluir que los rangos definidos en los requisitos financieros habilitantes —margen neto, liquidez, endeudamiento y patrimonio— se ajustan a la realidad del sector, garantizan la participación de un número significativo de oferentes y cumplen con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y libre concurrencia.

5. Análisis de Oferta del Mercado.

El mercado colombiano de suministro de tiquetes aéreos está conformado por un conjunto amplio y diverso de agencias de viaje, aerolíneas, operadores turísticos y plataformas tecnológicas que interactúan bajo un marco regulatorio definido por la Aeronáutica Civil, el Ministerio de Comercio y la Superintendencia de Sociedades. La oferta disponible para entidades públicas como el SENA depende de la capacidad de intermediación de las agencias, de la disponibilidad de rutas de las aerolíneas y de la estabilidad financiera de los actores del sector.

Este análisis examina la estructura de la oferta, la capacidad operativa de los proveedores, la competencia existente, la participación de aerolíneas y agencias, y la viabilidad jurídica y técnica de contratar directamente con SATENA. El objetivo es determinar si existe pluralidad de oferentes, si el mercado es competitivo y si la modalidad de selección es adecuada para garantizar eficiencia y transparencia.

5.1. Estructura general de la oferta

La oferta del servicio de suministro de tiquetes aéreos en Colombia se compone principalmente de agencias de viaje autorizadas, que actúan como intermediarias entre las aerolíneas y los usuarios finales. Estas agencias operan a través de sistemas globales de distribución (GDS) como Amadeus, Sabre y Travelport, que concentran la disponibilidad de vuelos, tarifas, clases tarifarias y reglas operativas de cada aerolínea.

Según el Informe Sector Turismo y Agencias de Viaje de la Superintendencia de Sociedades (2024), existen 1.482 agencias de viaje activas, de las cuales 1.137 reportaron estados financieros completos en el ejercicio 2023. Esta cifra demuestra que el mercado cuenta con una base amplia de proveedores potenciales, lo que garantiza pluralidad y competencia.

Las agencias se clasifican en:

- Agencias IATA, con capacidad de emitir tiquetes directamente a través del sistema BSP.
- Agencias no IATA, que operan mediante consolidadores.
- Operadores turísticos, que además de emitir tiquetes ofrecen paquetes integrados.

Para efectos del SENA, todas estas categorías pueden participar, siempre que cumplan los requisitos habilitantes y cuenten con acceso a GDS.

5.2. Capacidad operativa de las agencias de viaje

La capacidad operativa de las agencias se mide por su infraestructura tecnológica, su acceso a GDS, su personal especializado, su experiencia en contratación pública y su capacidad de respuesta ante contingencias. El sector ha demostrado resiliencia tras la pandemia, y según la Supersociedades (2024), más del 89 % de las agencias mantienen patrimonio positivo, lo que evidencia estabilidad patrimonial.

Además, 713 agencias presentan márgenes netos entre –4 % y +2 %, rango que refleja la realidad del sector y que es consistente con la regulación de la tarifa administrativa. Este comportamiento confirma que el mercado opera con márgenes estrechos, pero con suficiente capacidad para prestar el servicio de intermediación.

En términos de infraestructura, la mayoría de las agencias utilizan plataformas GDS que permiten:

- emisión inmediata de tiquetes,
- gestión de cambios y reembolsos,
- administración de convenios corporativos,
- generación de reportes para auditoría,

- trazabilidad de reservas (PNR).

Estas capacidades son indispensables para entidades públicas, que requieren soporte continuo y trazabilidad documental.

5.3. Competencia entre proveedores y pluralidad de oferentes.

El mercado colombiano presenta un nivel de competencia adecuado para procesos de selección abreviada por subasta inversa. La existencia de más de 1.100 agencias con información financiera reportada garantiza que los requisitos habilitantes no restringen la participación.

La competencia se da principalmente en la tarifa administrativa, que es el único componente del servicio que depende del proveedor. Todos los demás componentes del tiquete —tarifa base, tasas aeroportuarias, impuestos, cargos adicionales— son definidos por las aerolíneas y son idénticos para todas las agencias que operan en GDS.

La regulación de la Aeronáutica Civil, especialmente la Resolución 3596 de 2006, establece topes máximos para la tarifa administrativa y permite descuentos únicamente cuando la expedición del tiquete se realiza por medios electrónicos. Esto asegura que la competencia sea transparente y que los proveedores no incurran en prácticas predatorias.

En procesos recientes del SECOP II, las tarifas administrativas ofertadas por agencias han oscilado entre:

- $15.000 y $45.000 para tiquetes nacionales,
- $25.000 y $60.000 para tiquetes internacionales.

Estos valores confirman que existe un rango competitivo amplio y que la subasta inversa es adecuada para maximizar eficiencia.

5.4. Participación de aerolíneas en la oferta

Aunque las aerolíneas son actores fundamentales del sector, no son proveedores idóneos para procesos de suministro de tiquetes aéreos. Su función es transportar pasajeros, no intermediar ventas. Las aerolíneas:

- no están obligadas a emitir tiquetes bajo condiciones contractuales,
- no administran convenios corporativos para terceros,
- no generan reportes administrativos para entidades públicas,
- no prestan soporte 24/7 para cambios o contingencias,
- no operan bajo el régimen de intermediación turística,
- no cumplen los requisitos del Decreto 1082 de 2015 para servicios de intermediación.

Por estas razones, la contratación directa con aerolíneas no es viable ni técnica ni jurídicamente.

5.5. Definición de índices financieros para el proceso contractual

Con base en el análisis financiero presentado en este numeral, y considerando los datos consolidados del sector de agencias de viaje reportados por la Superintendencia de Sociedades, se recomienda establecer para el presente proceso contractual un conjunto de índices financieros razonables, proporcionales y acordes con la realidad económica del mercado.

Estos indicadores permiten garantizar la pluralidad de oferentes, evitar barreras de entrada injustificadas y asegurar que los participantes cuenten con la capacidad financiera mínima necesaria para ejecutar el contrato sin poner en riesgo la continuidad del servicio.

INDICADORES FINANCIEROS	FORMULA	INDICADORES REQUERIDOS POR LA ENTIDAD	
		NO PYMES	PARA MiPymes
LIQUIDEZ	(Activo Corriente / Pasivo Corriente)	Mayor o igual a 1,2	Mayor o igual a 1
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO	Total Pasivo/Total Activo)	Menor o igual a 60%	Menor o igual a 55%
RAZÓN DE COBERTURA DE INTERESES	(Utilidad operacional/ gastos de intereses)	Mayor o igual a 1,2	Mayor o igual a 1
Rentabilidad del Activo	(Utilidad Operacional/Total Activo)	Mayor o igual a 7%	Mayor o igual a 5%
Rentabilidad del Patrimonio	(Utilidad Operacional/Total Patrimonio)	Mayor o Igual a 12%	Mayor o Igual a 9.5%
CAPITAL DE TRABAJO	(Activo Corriente - Pasivo Corriente)	Mayor o igual al 100% del presupuesto oficial	Mayor o igual al 80% del presupuesto oficial

6. Análisis de la Demanda del SENA Regional Cauca.

La demanda del servicio de suministro de tiquetes aéreos en el SENA Regional Cauca está determinada por la naturaleza misional de la entidad, la ubicación geográfica del departamento, la dispersión territorial de los centros de formación y la necesidad permanente de articulación con la Dirección General y otras regionales. La movilidad aérea no es un complemento, sino un insumo esencial para garantizar la continuidad de la formación profesional, la supervisión contractual, la gestión administrativa y la participación institucional en espacios nacionales.

El análisis de demanda se construye a partir de tres elementos:

- el comportamiento histórico del consumo de tiquetes,
- la dinámica territorial y de conectividad del departamento del Cauca,
- la naturaleza misional y administrativa de los desplazamientos institucionales.

6.1. Comportamiento histórico de la demanda (2018–2026) y justificación del valor del proceso contractual

El SENA Regional Cauca ha mantenido una demanda constante y creciente de tiquetes aéreos durante los últimos ocho años. Aunque no se cuenta con un registro detallado de cada evento o actividad, sí existe un histórico consolidado de los procesos contractuales adjudicados desde 2018, cuyos valores fueron actualizados a valor presente neto (VPN) para garantizar comparabilidad.

El análisis de estos procesos evidencia que el consumo anual de tiquetes ha oscilado entre $580 millones y $760 millones, con un promedio de $673.137.013,31 en los últimos tres años. Esta cifra refleja una demanda estable, sostenida y previsible, que no depende de coyunturas aisladas, sino de la operación permanente de la Regional.

La tendencia histórica muestra que:

- ✓ La demanda no disminuye, incluso en años de restricciones presupuestales.
- ✓ La demanda aumenta en años de mayor actividad misional, auditorías, capacitaciones nacionales y supervisión de contratos estratégicos.
- ✓ La demanda se mantiene estable incluso en periodos de contingencia, como bloqueos viales o afectaciones de orden público.

Este comportamiento confirma que el servicio de tiquetes aéreos es estructural, no eventual, y que su contratación debe garantizar continuidad sin interrupciones.

6.2. Dinámica territorial y conectividad aérea del Cauca

El departamento del Cauca presenta condiciones geográficas y de conectividad que hacen que el transporte aéreo sea la alternativa más eficiente, segura y, en muchos casos, la única viable para cumplir con las obligaciones institucionales.

El principal punto de conexión aérea es el Aeropuerto Guillermo León Valencia, ubicado en Popayán, operado por Avianca, Clic y Satena. Desde allí se ofrecen rutas directas hacia Bogotá, Ipiales, Tumaco, Guapi y Timbiquí. Estas últimas son fundamentales para la operación del Centro de Formación de Guapi, dado que el acceso a la costa pacífica caucana solo es posible por vía aérea o marítima.

Sin embargo, la conectividad del departamento es limitada:

- No existen rutas directas hacia Medellín, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga o el Eje Cafetero.
- La mayoría de los desplazamientos requieren conexión en Bogotá, lo que incrementa tiempos y costos.
- Las frecuencias son reducidas y sujetas a variaciones operativas.
- Las condiciones climáticas y de orden público afectan la movilidad terrestre, obligando a optar por rutas aéreas.

En muchos casos, para atender necesidades institucionales urgentes, se debe recurrir al Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón (Palmira), lo que implica desplazamientos terrestres adicionales desde Popayán o Santander de Quilichao.

La ubicación de los centros de formación —Popayán, Santander de Quilichao y Guapi— refuerza la necesidad de contar con un proveedor que garantice disponibilidad inmediata, soporte continuo y capacidad de respuesta ante contingencias.

6.3. Naturaleza misional y administrativa de la demanda

La demanda de tiquetes aéreos del SENA Regional Cauca no es discrecional ni accesoria: está directamente vinculada al cumplimiento de funciones misionales, administrativas y contractuales. La movilidad aérea permite:

- Participar en mesas técnicas nacionales, comités de formación, reuniones de articulación y eventos institucionales.
- Asistir a capacitaciones obligatorias del SG-SST, COPASST y programas de bienestar.
- Realizar supervisión de contratos estratégicos que requieren presencia en Bogotá u otras regionales.
- Atender requerimientos de la Dirección General con tiempos de respuesta inmediatos.
- Garantizar la operación del Centro de Guapi, cuya conectividad depende casi exclusivamente del transporte aéreo.
- Responder a emergencias institucionales, auditorías, visitas técnicas y requerimientos de control interno.

La naturaleza de estas actividades exige un servicio de intermediación aérea que:

- opere 24/7,
- gestione cambios y reembolsos,
- administre convenios corporativos,
- genere reportes administrativos,
- garantice disponibilidad inmediata,
- ofrezca múltiples aerolíneas y rutas,
- permita trazabilidad documental.

Estas características solo pueden ser prestadas por agencias de viaje autorizadas, no por aerolíneas ni por proveedores no especializados.

6.4. Problemática local del Cauca y su impacto en la demanda

El Cauca enfrenta condiciones particulares que afectan la movilidad institucional:

- ❖ Bloqueos viales recurrentes, especialmente en la vía Panamericana.
- ❖ Afectaciones de orden público en zonas rurales y costeras.
- ❖ Limitaciones de conectividad terrestre hacia Guapi, Timbiquí y López de Micay.
- ❖ Condiciones climáticas que afectan la operación aérea regional.
- ❖ Distancias críticas entre centros de formación y aeropuertos alternos.

Estas condiciones hacen que el transporte aéreo sea:

- ❖ la alternativa más segura,

- la más eficiente,
- la más rápida,
- y, en muchos casos, la única viable.

Por tanto, la demanda del servicio no solo es estructural, sino crítica para la continuidad operativa de la Regional.

6.5. Conclusión

El análisis de demanda demuestra que:

El SENA Regional Cauca requiere un servicio de suministro de tiquetes aéreos permanente, especializado y continuo.

- La demanda está respaldada por un histórico financiero sólido y estable.
- La conectividad aérea del departamento es limitada y obliga a contar con un proveedor eficiente.
- La naturaleza misional y administrativa de la entidad exige movilidad inmediata y trazable.
- Las condiciones territoriales del Cauca hacen que el transporte aéreo sea indispensable.

En consecuencia, la contratación del servicio no solo es necesaria, sino urgente, y debe garantizar continuidad sin interrupciones para evitar afectaciones misionales y administrativas.

7. Análisis Integral de Riesgos del Proceso Contractual

El proceso contractual para el suministro de tiquetes aéreos del SENA Regional Cauca está expuesto a riesgos previsibles derivados del contexto territorial, del mercado aéreo, de la operación del proveedor, del comportamiento financiero del sector, de la dinámica macroeconómica y de factores regulatorios y tecnológicos. Siguiendo el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente, se identifican riesgos en las etapas precontractual, contractual y poscontractual, junto con medidas de mitigación directamente relacionadas con el objeto contractual, su alcance y las obligaciones del contratista.

7.1. Riesgos en la etapa de planeación y precontractual

7.1.1. Falsedad o inconsistencia en documentos del oferente

Riesgo

Presentación de certificaciones falsas, RUT adulterado, experiencia inexistente, o documentos financieros manipulados.

Mitigación

- Verificación cruzada en RUES, RNT, Cámara de Comercio y bases públicas.
- Validación del RUP vigente y en firme.
- Solicitud de certificaciones verificables (PNR, facturación, contratos previos).
- Revisión por parte del supervisor y del área jurídica antes de habilitar.

- Aplicación estricta del art. 83 de la Ley 1474 (falsedad documental → rechazo inmediato).

7.1.2. Error en la evaluación o verificación de requisitos

Riesgo

Evaluación incorrecta de requisitos habilitantes, financieros o técnicos, que permita la habilitación de un oferente no idóneo.

Mitigación

- Doble revisión técnica y jurídica.
- Matriz de verificación con criterios objetivos.
- Uso de listas de chequeo obligatorias.
- Capacitación del equipo evaluador en riesgos del sector aéreo.
- Publicación de observaciones en SECOP para control social.

7.1.3. Riesgo de colusión o acuerdos anticompetitivos

Riesgo

Oferentes que coordinan tarifas administrativas o manipulan la subasta inversa.

Mitigación

- Modalidad de subasta inversa, que reduce la colusión.
- Monitoreo de IP, tiempos de puja y patrones de comportamiento.
- Revisión de vínculos societarios entre oferentes.
- Reporte a la SIC si se detectan patrones sospechosos.

7.2. Riesgos en la ejecución contractual (los más críticos)

7.2.1. Cierre de la vía Panamericana o bloqueos en el Cauca

Riesgo

Imposibilidad de llegar al aeropuerto de Palmira cuando Popayán está cerrado.

Mitigación

- Exigir al contratista alternativas de conexión vía Bogotá o Medellín.
- Permitir emisión desde aeropuertos alternos sin costo adicional.
- Cláusula de atención prioritaria en contingencias.
- Plan de movilidad institucional para funcionarios críticos.

7.2.2. Cancelaciones frecuentes en Popayán por clima

Riesgo

Popayán es uno de los aeropuertos con mayor índice de cancelaciones por niebla, lluvias y vientos.

Mitigación

- Exigir al proveedor reacomodación inmediata en vuelos alternos.
- Acceso obligatorio a GDS para gestionar múltiples aerolíneas.
- Soporte 24/7 para cambios urgentes.
- Cláusula de tiempo máximo de respuesta (ej. 15 minutos).

7.2.3. Fenómeno del Niño extremo

Riesgo

Incendios forestales, reducción de visibilidad, restricciones operativas en Guapi, Timbiquí y Popayán.

Mitigación

- Exigir plan de contingencia para rutas críticas (Guapi–Popayán).
- Permitir reprogramación sin penalidad.
- Monitoreo climático diario por parte del contratista.
- Reporte inmediato al supervisor ante cierres o alertas.

7.2.4. Paro de pilotos o crisis de aerolíneas

Riesgo

Paros como el de Avianca o quiebras como Viva Air afectan disponibilidad y tarifas.

Mitigación

- ✓ Exigir al proveedor acceso a todas las aerolíneas disponibles.
- ✓ Cláusula de reacomodación obligatoria sin costo.
- ✓ Proveedor debe tener consolidador alterno para contingencias.
- ✓ Monitoreo semanal de rutas y frecuencias.

7.2.5. Inflación, devaluación o alza del Jet A1

Riesgo

Incremento súbito en tarifas aéreas por factores macroeconómicos o geopolíticos (ej. cierre del Estrecho de Ormuz).

Mitigación

- Subasta inversa para obtener la tarifa administrativa más baja.
- Acceso a tarifas corporativas.
- Ajuste presupuestal flexible dentro del PAC.
- Monitoreo mensual de indicadores macroeconómicos.

7.2.6. Proveedor sin liquidez o en riesgo financiero

(incluye el riesgo del RUP desactualizado)

Riesgo

El proveedor puede tener deterioro financiero real, aunque el RUP muestre cifras antiguas.

Mitigación

- Cláusula de terminación anticipada por deterioro financiero.
- Solicitud de certificación bancaria de cupo operativo.
- Garantía de cumplimiento que cubra fallas operativas.
- Monitoreo trimestral del comportamiento financiero del contratista.
- Declaración expresa del riesgo en el Estudio de Sector (cumplido).

7.2.7. Fallas tecnológicas (GDS, sistemas de aerolíneas, conectividad)

Riesgo

Caída de Amadeus, Sabre, Travelport o plataformas de aerolíneas.

Mitigación

- Exigir redundancia tecnológica (GDS + consolidador).
- Plan de continuidad operativa del proveedor.
- Soporte técnico inmediato.
- Reporte de incidentes en menos de 10 minutos.

7.2.8. Errores en reservas, PNR o emisión de tiquetes

Riesgo

Errores humanos o fallas del sistema que afecten la movilidad institucional.

Mitigación

- Personal dedicado para la Regional Cauca.
- Doble verificación de PNR antes de emitir.
- Cláusula de corrección inmediata sin costo.
- Registro de incidentes y reporte mensual al supervisor.

7.2.9. Daños y perjuicios por cancelación de vuelos

Riesgo

Las aerolíneas no cubren todos los perjuicios, y la agencia no es responsable por decisiones operativas de terceros.

Mitigación

- Exigir al proveedor gestión prioritaria de reacomodaciones.

- Solicitar seguros de viaje cuando aplique.
- Cláusula de acompañamiento en reclamaciones ante aerolíneas.

7.3. Riesgos en la etapa poscontractual

7.3.1. Retrasos en reembolsos o saldos pendientes

Riesgo

Reembolsos demorados por parte de aerolíneas o del proveedor.

Mitigación

- Cláusula de plazo máximo para reembolsos.
- Retención de pagos finales hasta verificación de saldos.
- Reporte final de conciliación de PNR.
- de saldos.
- Reporte final de conciliación de PNR.

7.3.2. Falta de entrega de informes o trazabilidad

Riesgo

El proveedor no entrega reportes finales, PNR, conciliaciones o soportes.

Mitigación

- Exigir **informe final obligatorio** como requisito de liquidación.
- No liquidar hasta recibir todos los soportes.
- Cláusula de sanción por incumplimiento documental.

7.3.3. Incumplimiento en la liquidación del contrato

Riesgo

Retrasos en la liquidación que afecten el cierre presupuestal.

Mitigación

- Cronograma de liquidación pactado desde el inicio.
- Revisión anticipada de saldos y PNR.
- Reunión de cierre 30 días antes del vencimiento.

7.4. Conclusión del análisis de riesgos

El proceso contractual presenta riesgos reales y previsibles derivados del contexto territorial del Cauca, del comportamiento del mercado aéreo, de la operación del proveedor, de la volatilidad macroeconómica y de factores regulatorios y tecnológicos. Sin embargo, todos cuentan con

medidas de mitigación directamente relacionadas con el objeto contractual, su alcance y las obligaciones del contratista, garantizando la continuidad del servicio y la protección del interés público.

8. Análisis De La Problemática Local Del Cauca

El departamento del Cauca presenta condiciones geográficas, operativas, sociales y de infraestructura que afectan de manera directa la prestación del servicio de transporte aéreo y, por ende, la movilidad institucional del SENA Regional Cauca. Estas particularidades hacen que la contratación del suministro de tiquetes aéreos no pueda analizarse únicamente desde la perspectiva nacional del sector aéreo, sino desde la realidad territorial que condiciona la operación diaria de la Regional.

La problemática local del Cauca incide en la disponibilidad de rutas, en la variabilidad tarifaria, en la continuidad del servicio y en la necesidad de contar con un proveedor con capacidad de respuesta inmediata ante contingencias. Este análisis permite justificar la necesidad del servicio, la modalidad de selección y los requisitos técnicos y operativos exigidos al contratista.

8.1. Conectividad aérea del departamento

El Cauca cuenta con una conectividad aérea limitada, concentrada principalmente en:

- Aeropuerto Guillermo León Valencia (Popayán)
- Aeropuerto Juan Casiano Solís (Guapi)
- Aeropuerto de Timbiquí (operación restringida)

Las rutas disponibles son pocas, con baja frecuencia y alta dependencia de conexiones vía Bogotá. Esto genera:

- menor disponibilidad de vuelos,
- mayor variabilidad tarifaria,
- mayor probabilidad de cancelaciones,
- tiempos de viaje más largos,
- dependencia de aeropuertos alternos (Palmira).

La conectividad aérea limitada convierte el servicio de tiquetes en un insumo crítico para garantizar la movilidad institucional.

8.2. Limitaciones del Aeropuerto Guillermo León Valencia (Popayán)

El aeropuerto de Popayán presenta restricciones estructurales que afectan la operación:

- pista corta y limitada para aeronaves de mayor capacidad,
- alta sensibilidad a condiciones climáticas (niebla, lluvias, vientos),
- cancelaciones frecuentes en horas de la mañana,
- infraestructura reducida,
- pocas aerolíneas operando,

- baja frecuencia de vuelos.

Estas limitaciones generan:

- necesidad de reacomodaciones constantes,
- dependencia del aeropuerto de Palmira como alterno,
- incremento de costos por desplazamientos terrestres,
- retrasos en actividades institucionales.

Para el SENA, estas condiciones implican que el proveedor debe contar con capacidad operativa robusta, acceso a múltiples aerolíneas y soporte 24/7.

8.3. Riesgos de movilidad terrestre en el Cauca

El Cauca enfrenta una problemática histórica de movilidad terrestre asociada a:

- bloqueos recurrentes en la vía Panamericana,
- cierres por orden público,
- derrumbes y afectaciones climáticas,
- riesgos de seguridad en corredores viales,
- interrupciones prolongadas del tránsito hacia el Valle del Cauca.

Cuando la vía Popayán–Cali se encuentra cerrada:

- el aeropuerto alterno de Palmira se vuelve inaccesible,
- los tiempos de desplazamiento aumentan significativamente,
- se incrementa la dependencia del aeropuerto de Popayán,
- se requieren reprogramaciones urgentes,
- se generan sobrecostos operativos.

Esta situación convierte el transporte aéreo en la única alternativa segura y eficiente para garantizar la continuidad de las actividades institucionales del SENA.

8.4. Variabilidad tarifaria por baja oferta

La baja oferta de rutas y frecuencias en Popayán genera:

- tarifas más altas que en ciudades principales,
- menor disponibilidad de tarifas promocionales,
- mayor impacto de la anticipación en el precio,
- incrementos abruptos en temporadas de alta demanda,
- dependencia de la disponibilidad de cupos en vuelos con poca capacidad.

La variabilidad tarifaria se intensifica cuando:

- hay cierres de la vía Panamericana,
- hay cancelaciones por clima,

- hay congestión en Bogotá,
- hay reacomodaciones masivas.

Esto explica por qué el gasto histórico del SENA Regional Cauca se mantiene estable pero con tendencia al alza moderada.

9. Estudio de Mercado y Justificación del Valor Presupuestal

El presente Estudio de Sector constituye el soporte técnico y económico del valor presupuestal definido en el numeral **4.1 del Estudio Previo**. Para la determinación del presupuesto del proceso contractual, se realizó un análisis de mercado basado en el comportamiento histórico del gasto en tiquetes aéreos de la Regional Cauca entre 2018 y 2025, cuyos valores fueron actualizados a valor presente neto (VPN) con el fin de garantizar comparabilidad y eliminar distorsiones derivadas de la inflación y de variaciones coyunturales del mercado aéreo.

No de contrato u Orden de compra	vigencia	Valor total del contrato	valores 2018	valores 2019	valores 2020	valores 2021	valores 2022	valores 2023	valores 2024	valores 2025	valor 2026
Ajuste IPC causado			4,09%	3%	3,80%	1,61%	5,62%	13,12%	9,28%	5,20%	5,10%
Orden de compra 14943	2017	371.966.688,00	387.180.125,54	398.795.529,31	413.949.759,42	420.614.350,55	444.252.877,05	502.538.854,51	549.174.460,21	577.731.532,14	607.195.840,28
Orden de compra 25748	2018		440.322.695,00	453.532.375,85	470.766.606,13	478.345.948,49	505.228.990,80	571.515.034,39	624.551.629,58	657.028.314,32	690.536.758,35
Orden de compra 37329	2019			383.332.648,00	397.899.288,62	404.305.467,17	427.027.434,43	483.053.433,82	527.880.792,48	555.330.593,69	583.652.453,97
Orden de compra 44623	2020				202.816.900,00	56.082.252,00	59.234.074,56	67.005.585,14	73.223.703,45	77.031.336,03	80.959.934,16
	2021					150.000.000,00	158.430.000,00	179.216.016,00	195.847.262,28	206.031.319,92	216.538.917,24
CO1.PCCNTR.3666821	2022						229.841.178,00	259.996.340,55	284.124.000,96	298.898.449,01	314.142.269,91
CO1.PCCNTR.5049201	2023							583.077.308,00	637.186.882,18	670.320.600,06	704.506.950,66
CO1.PCCNTR.6311001	2024								583.202.170,00	613.528.682,84	644.818.645,66
CO1.PCCNTR.8006159	2025									199.856.600,00	210.049.286,60
CO1.PCCNTR.8006066										437.712.804,00	460.036.157,00
										valor promedio	501.381.912,65
										Valor promedio sin los años de pandemia	650.132.682,09

El análisis del histórico contractual evidencia que el consumo anual de tiquetes ha oscilado entre $580 millones y $760 millones, con un promedio actualizado de $673.137.013,31 en los últimos tres años. Esta tendencia confirma que la demanda institucional del servicio es estable, permanente y previsible, y que el gasto real de la Regional se mantiene dentro de un rango consistente a lo largo del tiempo, incluso en escenarios de restricciones presupuestales, contingencias operativas o afectaciones de movilidad.

Con base en este comportamiento histórico y en la estructura tarifaria del mercado aéreo —que incluye tarifa base, tasas aeroportuarias, impuestos, cargos adicionales y tarifa administrativa— se determinó que el presupuesto requerido para garantizar la continuidad del servicio durante la vigencia contractual asciende a **SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES OCHENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE ($662.088.937),** valor respaldado mediante el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP).

Nro. de CDP o Vigencia Futura	Fecha de CDP o Vigencia Futura	Fecha de vencimiento del CDP	Dependencia	Posición Catálogo de Gasto	Fuente	Valor en Letras	Valor en Números
14626	21/01/2026	31/12/2026	101000	**C-3603-1300-16-53105B-3603029-02**	Nación	Veintisiete millones de pesos m/cte	$ 27.000.000
			101000	**C-3603-1300-20-20305C-3603003-02**	Nación	Cuatro millones de pesos m/cte.	$ 4.000.000
			101000	**C-3603-1300-20-20305C-3603025-02**	Nación	Cincuenta y cuatro millones trescientos ochenta y cuatro mil pesos m/cte.	$ 54.384.000
			101000	**C-3603-1300-20-20305C-3603025-02**	Nación	Ciento treinta y siete millones ochocientos cincuenta y tres mil pesos m/cte.	$ 137.853.000
			101000	**C-3603-1300-20-20305C-3603025-02**	Nación	Trescientos noventa y tres millones ochocientos cincuenta y un mil novecientos treinta y siete pesos.	$ 393.851.937
			101062	**C-3605-1300-4-40402A-3605021-02**	propios	Cuarenta y cinco millones de pesos	$ 45.000.000
					Valor total	Seiscientos Sesenta Y Dos Millones Ochenta Y Ocho Mil Novecientos Treinta Y Siete Pesos M/Cte	**662.088.937**

Este valor no corresponde a un precio ofertado por los proponentes, sino al límite máximo de gasto autorizado por la Entidad, en atención a que el contrato a celebrar es de monto agotable, cuya ejecución depende exclusivamente del consumo real de tiquetes durante la vigencia. En consecuencia, el presupuesto estimado no es objeto de puja ni puede ser modificado por los oferentes, dado que no constituye una variable económica de competencia sino un tope presupuestal definido por la Entidad con base en el análisis de mercado.

La competencia económica en la subasta inversa recae exclusivamente sobre la tarifa administrativa, que es el único componente del servicio que depende del proveedor, conforme a la regulación de la Aeronáutica Civil (Resolución 3596 de 2006) y a lo previsto en el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015. Todos los demás componentes del tiquete —tarifa base, tasas, impuestos y cargos adicionales— son definidos por las aerolíneas y son idénticos para todas las agencias que operan en sistemas GDS.

En síntesis, el valor presupuestal del proceso contractual se encuentra plenamente soportado en:

- el comportamiento histórico del gasto actualizado a VPN,
- la estructura tarifaria del mercado aéreo,
- la demanda institucional estable del SENA Regional Cauca,
- la naturaleza de monto agotable del contrato,
- y la regulación que establece la tarifa administrativa como única variable de competencia.

Este Estudio de Sector constituye, por tanto, la base técnica y económica que sustenta el valor presupuestal definido en el Estudio Previo y garantiza la razonabilidad, proporcionalidad y suficiencia del presupuesto asignado.

10. Análisis organizacional del mercado

El análisis organizacional del mercado de suministro de tiquetes aéreos permite evaluar la capacidad interna de los potenciales proveedores para atender de manera adecuada, continua y oportuna las necesidades del SENA Regional Cauca. Esta perspectiva, exigida por el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y desarrollada por la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente, complementa el análisis jurídico, comercial, financiero y técnico, al enfocarse en la estructura operativa, el talento humano, los procesos internos y el modelo de prestación del servicio de las agencias de viaje.

En el caso particular del suministro de tiquetes aéreos, la organización interna de las agencias de viaje es un factor determinante para garantizar la continuidad del servicio, la gestión eficiente de cambios y reembolsos, la atención de contingencias operativas del sector aéreo y la trazabilidad de la información requerida por los órganos de control. La naturaleza misional del SENA, la dispersión geográfica de sus centros de formación y la problemática de movilidad del Cauca exigen proveedores con estructuras organizacionales consolidadas, procesos estandarizados y capacidad de respuesta permanente.

10.1 Estructura organizacional de las agencias de viaje

Las agencias de viaje que participan en procesos de contratación pública suelen operar bajo estructuras organizacionales formales, con áreas diferenciadas para:

- Gestión comercial y corporativa: encargada de la relación con clientes institucionales, negociación de convenios, administración de perfiles corporativos y atención de requerimientos especiales.
- Operaciones y reservas: responsable de la emisión de tiquetes en GDS, gestión de cambios, reacomodaciones, reembolsos y soporte al viajero.
- Soporte tecnológico: administración de plataformas GDS, herramientas de back office, reportes de gestión y seguridad de la información.
- Área financiera y contable: facturación, cartera, conciliaciones con aerolíneas y cumplimiento de obligaciones tributarias.
- Gestión de calidad y servicio al cliente: seguimiento a indicadores de servicio, manejo de PQRS y mejora continua.

Esta estructura permite que el servicio no dependa de una sola persona, sino de un equipo multidisciplinario con funciones claramente definidas, lo que reduce el riesgo de interrupciones y garantiza continuidad operativa durante toda la vigencia contractual.

10.2 Talento humano y especialización operativa

El servicio de intermediación aérea requiere personal con competencias técnicas específicas, entre ellas:

- dominio de sistemas GDS (Amadeus, Sabre, Travelport);
- conocimiento de reglamentación aeronáutica y políticas de aerolíneas;
- manejo de clases tarifarias, restricciones, penalidades y condiciones de viaje;
- experiencia en atención de pasajeros corporativos y entidades públicas;
- capacidad para gestionar cambios urgentes, reacomodaciones y contingencias.

Las agencias de viaje que atienden el segmento corporativo suelen contar con:

- agentes de viajes certificados,
- coordinadores de cuentas corporativas,
- líneas de atención 24/7,
- protocolos de respuesta para emergencias (cancelaciones masivas, cierres de aeropuertos, bloqueos viales, etc.).

Esta especialización del talento humano es un elemento organizacional crítico para el SENA Regional Cauca, dado que la operación institucional no se detiene y requiere soporte en horarios extendidos, incluidos fines de semana y días festivos.

10.3 Procesos internos y estandarización del servicio

Desde la perspectiva organizacional, el mercado de agencias de viaje ha desarrollado procesos internos estandarizados para:

- recepción y validación de solicitudes de tiquetes;
- búsqueda y selección de opciones de vuelo según políticas corporativas;
- emisión y envío de tiquetes electrónicos;
- gestión de cambios, reembolsos y no shows;
- generación de reportes de consumo, por centro de costo, usuario o dependencia;
- archivo y trazabilidad documental para efectos de auditoría.

Estos procesos suelen estar documentados en manuales internos de operación y soportados en plataformas tecnológicas que permiten:

- trazabilidad de cada reserva (PNR),
- registro de autorizaciones internas,
- control de políticas de viaje,
- consolidación de información para informes de gestión.

Para el SENA Regional Cauca, esta estandarización es fundamental, pues facilita la verificación del cumplimiento contractual, el control del gasto y la atención de requerimientos de los órganos de control fiscal y disciplinario.

10.4 Capacidad de atención 24/7 y gestión de contingencias

El sector aéreo está expuesto a contingencias permanentes: cancelaciones, retrasos, cierres de aeropuertos, condiciones climáticas adversas, sobreventa de vuelos, entre otros. En este contexto,

la capacidad organizacional de las agencias para ofrecer atención 24/7 y gestionar contingencias en tiempo real es un factor crítico de éxito.

Las agencias con experiencia en el segmento corporativo suelen disponer de:

- líneas telefónicas y canales digitales de atención permanente,
- equipos de turno para horarios nocturnos y fines de semana,
- protocolos de reacomodación inmediata,
- coordinación directa con aerolíneas y operadores aeroportuarios.

Para la Regional Cauca, esta capacidad es especialmente relevante debido a:

- las limitaciones operativas del Aeropuerto Guillermo León Valencia;
- la dependencia de conexiones vía Bogotá;
- los bloqueos recurrentes de la vía Panamericana;
- la necesidad de reprogramar desplazamientos con poca anticipación.

En consecuencia, la perspectiva organizacional del mercado demuestra que existen proveedores con la capacidad de ofrecer soporte continuo y gestión efectiva de contingencias, lo cual mitiga riesgos operativos y garantiza la continuidad de las actividades misionales del SENA.

10.5 Experiencia en contratación pública y cumplimiento normativo

Otro componente organizacional relevante es la experiencia de las agencias de viaje en procesos de contratación pública y su capacidad para cumplir con:

- requisitos habilitantes;
- obligaciones de facturación electrónica;
- reportes exigidos por las entidades estatales;
- manejo de anticipos y pagos contra entrega;
- atención de auditorías y requerimientos de entes de control.

El análisis de procesos publicados en SECOP II evidencia que múltiples agencias han participado y ejecutado contratos de suministro de tiquetes aéreos con entidades del orden nacional y territorial, lo que indica un nivel de madurez organizacional adecuado para asumir compromisos con el SENA Regional Cauca.

Esta experiencia previa reduce el riesgo de incumplimientos administrativos, facilita la articulación con los procedimientos internos de la Entidad y contribuye a la eficiencia en la ejecución contractual.

10.6 Síntesis de la perspectiva organizacional

En conclusión, desde la perspectiva organizacional, el mercado de agencias de viaje en Colombia presenta:

- estructuras internas consolidadas,

- talento humano especializado,
- procesos estandarizados y soportados tecnológicamente,
- capacidad de atención 24/7,
- experiencia en el manejo de cuentas corporativas y entidades públicas.

Estas características permiten afirmar que existen proveedores con la organización interna necesaria para garantizar la prestación continua, oportuna y eficiente del servicio de suministro de tiquetes aéreos requerido por el SENA Regional Cauca, en condiciones que se ajustan a los principios de planeación, eficiencia, economía y responsabilidad previstos en la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 de 2015.

11. Conclusiones Generales del Estudio de Sector

El presente Estudio de Sector constituye un análisis integral, riguroso y técnicamente fundamentado del mercado de suministro de tiquetes aéreos, elaborado en cumplimiento del artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y de los lineamientos establecidos por Colombia Compra Eficiente y la Circular 151 de 2025 del SENA. Su desarrollo permitió identificar, desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de riesgos, las condiciones reales del mercado y su incidencia en la estructuración del proceso contractual.

El análisis histórico del gasto actualizado a valor presente neto (VPN) evidencia que la demanda de tiquetes aéreos en la Regional Cauca es estable, permanente y estructural, con un consumo promedio que se mantiene dentro de un rango consistente durante los últimos ocho años. Esta estabilidad, sumada a la limitada conectividad aérea del departamento, la dependencia del Aeropuerto Guillermo León Valencia y las contingencias derivadas de la problemática de la vía Panamericana, confirma que el servicio es esencial para garantizar la continuidad de las actividades misionales, administrativas y académicas del SENA.

Desde la perspectiva comercial y técnica, se constató que el mercado colombiano cuenta con una amplia pluralidad de agencias de viaje con capacidad operativa, tecnológica y organizacional suficiente para atender las necesidades institucionales. La intermediación turística, regulada por la Aeronáutica Civil y soportada en sistemas GDS, constituye un servicio especializado cuya estructura tarifaria está definida por la regulación aeronáutica, lo que determina que la tarifa administrativa sea la única variable económica susceptible de competencia en la subasta inversa.

El análisis financiero del sector, basado en información oficial de la Superintendencia de Sociedades, permitió establecer requisitos habilitantes proporcionales, razonables y acordes con la realidad económica de las agencias de viaje, garantizando la libre concurrencia y evitando barreras de entrada injustificadas. Asimismo, el estudio de mercado permitió justificar técnicamente el valor presupuestal del proceso contractual, demostrando su coherencia con el comportamiento histórico del gasto y con la estructura de costos del servicio.

Finalmente, el análisis integral de riesgos identificó los principales factores que pueden afectar la prestación del servicio, tanto desde el mercado aéreo como desde el contexto territorial del Cauca,

y estableció medidas de mitigación que fortalecen la planeación contractual y reducen la probabilidad de afectaciones operativas.

En conjunto, este Estudio de Sector proporciona los elementos técnicos, jurídicos y económicos necesarios para sustentar la modalidad de selección, los requisitos habilitantes, el presupuesto estimado y la estructura del proceso contractual, garantizando transparencia, eficiencia del gasto público y adecuada satisfacción de las necesidades institucionales del SENA Regional Cauca.

12. Recomendaciones Finales

Con base en los hallazgos del Estudio de Sector, se formulan las siguientes recomendaciones para la adecuada estructuración, ejecución y seguimiento del proceso contractual:

- **Mantener la modalidad de Selección Abreviada por Subasta Inversa**

Dado que la tarifa administrativa es la única variable económica susceptible de competencia y que el servicio cumple con la definición de bien/servicio de características técnicas uniformes, esta modalidad garantiza objetividad, eficiencia y transparencia.

- **Conservar el contrato como monto agotable**

La demanda del servicio es variable y depende del consumo real de tiquetes. Mantener la figura de monto agotable asegura flexibilidad operativa y evita sobreestimaciones o subestimaciones presupuestales.

- **Exigir requisitos financieros proporcionales**

Los índices de liquidez, endeudamiento, margen neto y patrimonio deben mantenerse dentro de los rangos observados en el sector, según Supersociedades, para garantizar pluralidad de oferentes y evitar barreras de entrada.

- **Requerir soporte operativo 24/7**

La conectividad limitada del Cauca y las contingencias del sector aéreo exigen proveedores con capacidad de atención permanente, gestión de cambios urgentes y protocolos de reacomodación inmediata.

- **Priorizar proveedores con experiencia en contratación pública**

La experiencia previa facilita la articulación administrativa, el cumplimiento de requisitos documentales y la atención de auditorías internas y externas.

- **Fortalecer el seguimiento contractual mediante reportes periódicos**

Se recomienda exigir reportes mensuales de consumo, rutas utilizadas, tarifas aplicadas, cambios gestionados y eventos de contingencia, para garantizar trazabilidad y control del gasto.

- **Mantener actualizada la base de datos de procesos similares en SECOP II**

La revisión periódica de procesos de otras entidades permitirá ajustar requisitos, tarifas administrativas y condiciones contractuales conforme evolucione el mercado.

- **Revisar anualmente la estructura tarifaria del mercado aéreo**

Dado el comportamiento dinámico del sector, se recomienda actualizar el análisis económico y financiero al menos una vez por vigencia.

En constancia se firma 14 de mayo del 2026

Firmado digitalmente por LOPEZ MUÑOZ SERGIO FABRICIO

Sergio Fabricio López Muñoz

Director (e) Sena regional Cauca

Elaboró: Diogenes Armando Yacelga Salazar. Apoyo Gestión Contractual. Grupo administrativo y financiero Mixto Firmado digitalmente por Diogenes Armando Yacelga

Revisó componente jurídico: Juan Farid Janna Macias. Apoyo Jurídico contractual JUAN FARID JANNA MACIAS Firmado digitalmente por JUAN FARID JANNA MACIAS

Vo.Bo.: Milton Fabian Díaz Mosquera. Coordinador Grupo administrativo Mixto, Sena regional Cauca Milton Fabián Díaz Mosquera Firmado digitalmente por Milton Fabián Díaz Mosquera