

PUBLICO

**DOCUMENTO DEL MECANISMO INDEPENDIENTE DE
CONSULTA E INVESTIGACION**

**CO-MICI002-2011
COLOMBIA. PROYECTO “AEROPUERTO INTERNACIONAL EL DORADO”**

**Este documento fue preparado por la Ombudsperson de Proyectos
para la Fase de Consulta.**

**De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto
a divulgación pública.**

**FASE DE CONSULTA
DECISIÓN DE ELEGIBILIDAD**

A: Victoria Márquez-Mees, Secretaria Ejecutiva
DE: Isabel Lavadenz Paccieri, Ombudsperson de Proyectos
CC: Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
REFERENCIA: Modernización, Expansión, Operación, Explotación Comercial, Mantenimiento y Administración del Aeropuerto Internacional El Dorado (Operación 2477A/OC-CO)
PAIS: Colombia
FECHA: 3 de noviembre de 2011
DECISIÓN DE ELEGIBILIDAD: La Solicitud **es elegible** para la Fase de Consulta.

I. Resumen de la Solicitud

El 12 de agosto de 2011, el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)¹ recibió una Solicitud de la organización COMUNIDAD – Comunidades Unidas Macroproyecto Aeropuerto El Dorado (los Solicitantes), en representación de moradores de la Localidad Novena de Fontibón. Los solicitantes son representados por la señora Gloria Cecilia Molina Villamarin (Representante)². La Solicitud describe los daños ambientales y sociales que podrían ser producidos en la implementación del Proyecto de Modernización, Expansión, Operación, Explotación Comercial, Mantenimiento y Administración del Aeropuerto Internacional El Dorado (el Proyecto), en Bogotá, Colombia.

- 1.1** Los Solicitantes alegan que las campañas de participación e información realizadas en el marco del Proyecto no han sido efectivas ni adecuadas a este tipo de proyecto, y que no existiría una real gestión social y ambiental para atender las inquietudes de los afectados por el Proyecto y tratar el impacto que la operación genera en la comunidad. Asimismo, manifiestan su preocupación por: (i) la contaminación

¹ Los términos Mecanismo, Administración, Secretario Ejecutivo, Ombudsperson de Proyectos, Panel, Políticas del Mecanismo, Elegibilidad, Fase de Consulta, Evaluación y cualquier otro término relevante incluido en este memorándum tendrán un significado asignado en la Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), aprobada el 17 de febrero de 2010 y disponible en la siguiente dirección: www.iadb.org/mici

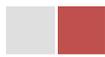
² La señora Gloria Molina presentó prueba de que representa a la organización Comunidad. *Cfr. "Constitución de Veeduría Ciudadana"*, Comunidades Unidas Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, 25 de junio de 2011.

Ombudsperson de Proyectos

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. NW. Washington, D.C. 20577 USA

Tel: (202) 623 3952 | Fax: (202) 312 4057 | Email: mecanismo@iadb.org | www.iadb.org/mici



producida por supuestas deficiencias del sistema de recolección de aguas residuales domésticas, industriales, lluvias y de escorrentía en la terminal aérea; (ii) la supuesta falta de funcionamiento de un incinerador para residuos sólidos; (iii) la ausencia de un plan de manejo para materiales peligrosos, prevención y reducción de la contaminación; (iv) la supuesta contaminación del aire; (v) los niveles de ruido que sobrepasarían los límites establecidos en la legislación ambiental nacional, principalmente en horas de la noche; (vi) los posibles impactos a la flora y fauna de las zonas inundadas vecinas al Aeropuerto, y (vii) el riesgo biológico que podría afectar a los operarios, manipuladores y a las comunidades vecinas, entre otros. Para describir parte de estos impactos, los Solicitantes se basaron en el Informe de Manejo Ambiental y Social (IMAS) preparado por el Equipo de Proyecto del Banco.

- 1.2 De un análisis preliminar se desprende que los daños alegados en la Solicitud se referirían a la Política de Acceso a la Información (OP-102) de 2006 y 2010³, y a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias Ambientales (OP-703) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

II. Antecedentes del Proyecto

- 2.1 El Aeropuerto El Dorado se localiza en el occidente de la ciudad de Bogotá, entre las localidades de Fontibón y Engativá, y los Municipios de Funza y Mosquera. Se trata del principal aeropuerto para operaciones nacionales e internacionales de Colombia, contando con dos pistas para el movimiento de aeronaves.

A) Contrato de Concesión

- 2.2 Entre los años 2004 y 2005, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) estructuró las obras y actividades del Proyecto y las incorporó en un contrato de concesión con una duración de 20 años. En el 2006, Aerocivil otorgó dicha concesión a la Sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional S.A. (OPAIN)⁴. En los términos del Contrato de Concesión, OPAIN se obliga a “obtener y/o aportar la financiación total de los recursos requeridos para la ejecución del Proyecto”⁵.

³ La Política de Acceso a la Información (OP-102) aprobada en 2006 se refiere a los datos o documentos preparados después del 1º de enero de 2004 y hasta el 31 de diciembre de 2010. A su vez, la Política de Acceso a la Información (OP-102) aprobada en 2010 se aplica a los datos y documentos producidos a partir de su entrada en vigor, el 1º de enero de 2011.

⁴ BID, Propuesta de Préstamo, Aeropuerto Internacional El Dorado (CO-L1029), Octubre, 2010, p. vi, y BID, Informe de Manejo Ambiental y Social (IMAS), Septiembre, 2010, párr. 1.1.

⁵ Cfr. Contrato No. 6000169 OK del 12 de septiembre de 2006. Concesión para Administración, Operación, Explotación Comercial, Mantenimiento y Modernización y Expansión del Aeropuerto Internacional de El Dorado, Cláusula 10(d).



- 2.3** Conforme a lo establecido en el Contrato de Concesión entre Aerocivil y OPAIN, el *Área Concesionada* se refiere a la totalidad del Aeropuerto, con la excepción del “Área no Concesionada”⁶. Dentro del Área Concesionada se incluyen, entre otros, las terminales de pasajeros, las áreas de carga, el área de aviación general, la torre administrativa y el almacén de Aerocivil, el Centro de Bienestar y Servicios, el edificio de la Secretaría de Sistemas Operacionales de Aerocivil, y la Torre de Control⁷. El referido contrato estructura el Área Concesionada en dos grandes grupos:
- (i) **lado aéreo**, el cual engloba las áreas relacionadas con el movimiento de aeronaves tales como plataformas, calles de rodaje, y terrenos adyacentes a los anteriores, entre otros.
 - (ii) **lado terrestre**, el cual comprende las partes del Área Concesionada que no corresponden al lado aéreo y se relaciona a todas las actividades terrestres vinculadas a la operación del aeropuerto, tales como terminales de pasajeros y de carga, instalaciones de servicio para aeronaves y pasajeros, y locales comerciales⁸.
- 2.4** Con base en el contrato de concesión, OPAIN implementará las actividades del Proyecto en dos grandes etapas. La primera de ellas consiste en la **modernización y expansión del Aeropuerto** – en los componentes aéreo y terrestre del Área Concesionada. Estas obras incluían, originalmente, la construcción de la terminal de carga, de la terminal internacional, y sus respectivas plataformas; la construcción de la nueva estación de bomberos y la torre de control, y la expansión de la bahía de la pista norte, entre otros⁹.
- 2.5** Respecto a la segunda etapa del Proyecto, las responsabilidades de OPAIN comprenden la **administración, operación, mantenimiento y explotación comercial del Área Concesionada** y las funciones requeridas para el movimiento seguro y eficiente de aeronaves, pasajeros, carga y correo en el Aeropuerto¹⁰. Aerocivil continúa a cargo del control de tráfico aéreo y de la operación de las pistas del Aeropuerto. Sin embargo, OPAIN también desempeña actividades en el lado aéreo del Área Concesionada, las cuales incluyen, entre otras, la asignación de puertas y posiciones de aeronaves; el movimiento de vehículos y de aeronaves; la señalización;

⁶ Pertenecen a la categoría de Área no Concesionada, exclusivamente, las siguientes áreas: a) la zona que se encontraba bajo actividades de mantenimiento por parte del Consorcio para el Desarrollo del Aeropuerto El Dorado, de conformidad con lo previsto en el Contrato de la Segunda Pista; b) la zona correspondiente al Comando Aéreo de Transporte Militar; c) el Centro Nacional Aeronáutico; d) el Centro de Estudios Aeronáuticos; e) el Área de Policía Nacional al Oeste de CATAM; f) las zonas entregadas en comodato al Ministerio de Defensa Nacional, y g) el Hangar de Aerocivil. *Cfr.* Contrato No. 6000169 OK, Cláusulas 1.13 y 1.17.

⁷ *Cfr.* Contrato No. 6000169 OK, Cláusulas 1.13 y 1.17.

⁸ *Cfr.* Contrato No. 6000169 OK, Cláusulas 1.75 y 1.76, e IMAS, párr. 2.18.

⁹ IMAS, Tabla 2, Plan de Obras de Modernización y Expansión, p. 34. Algunas de estas obras podrían ser modificadas en razón de cambios en el diseño del proyecto.

¹⁰ *Cfr.* Contrato No. 6000169 OK, Apéndice F, Especificaciones Técnicas de Operación, pp. 5 y 7.

Ombudsperson de Proyectos

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. NW. Washington, D.C. 20577 USA

Tel: (202) 623 3952 | Fax: (202) 312 4057 | Email: mecanismo@iadb.org | www.iadb.org/mici



las inspecciones de las áreas de movimiento de las aeronaves, y los servicios en plataforma¹¹.

- 2.6** En cuanto a los aspectos ambientales, Aerocivil delegó parcialmente a OPAIN las obligaciones y derechos previstos en la Licencia Ambiental emitida por el entonces Ministerio del Medio Ambiente en 1995¹². No obstante, OPAIN no sería responsable de las obligaciones relacionadas con el manejo y mitigación de ruido, el monitoreo de la calidad del aire y la gestión social de los proyectos, las cuales continuarán a cargo de Aerocivil.¹³

B) Operación de Préstamo

- 2.7** La operación de préstamo fue aprobada por la Junta Directiva del BID el 3 de diciembre de 2010, con el objetivo de financiar “la modernización, expansión, gestión y operación” del Aeropuerto. Con esto, el Proyecto pretende fomentar la economía de Colombia y modernizar un elemento esencial de su infraestructura básica¹⁴. El costo total del Proyecto es de 1,086 millones de dólares, de los cuales 165 millones de dólares serán financiados por el Banco, según el contrato a ser celebrado con OPAIN – la prestataria y agencia ejecutora del Proyecto¹⁵. Como el Contrato de Préstamo todavía no ha sido firmado por las partes, el Banco no ha empezado a desembolsar los fondos.

C) Posibles impactos ambientales y sociales

- 2.8** Según sus posibles impactos ambientales y sociales, el Proyecto ha sido clasificado como de Categoría B con arreglo a la OP-703¹⁶. Los documentos del Proyecto clasifican los efectos ambientales adversos de la operación de la forma siguiente:

(i) Los **impactos relativos a las actividades de construcción** concernirían a los residuos de las actividades de demolición, la generación de mayores molestias y niveles de ruido para los usuarios del aeropuerto. Estos efectos se estarían controlando mediante la aplicación de buenas prácticas en materia de construcción, y

¹¹ Cfr. Contrato No. 6000169 OK, Apéndice F, Especificaciones Técnicas de Operación, pp. 35-39 y 54-59.

¹² El contrato de concesión prevé que Aerocivil cedería a OPAIN, mediante autorización del Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), las obligaciones contenidas en la Licencia Ambiental relacionadas con la operación y explotación comercial del área concesionada. Dicha Licencia Ambiental Ordinaria fue expedida por el entonces Ministerio de Medio Ambiente, mediante la Resolución 1330 de 1995, y modificada posteriormente. Cfr. Contrato No. 6000169 OK, Cláusula 1.78, e IMAS, párr. 3.17.

¹³ Cfr. Contrato No. 6000169 OK del 12 de septiembre de 2006. Apéndice I. Aspectos Ambientales, p. 7.

¹⁴ Propuesta de Préstamo, párr. 1.7.

¹⁵ Propuesta de Préstamo, párrs. 1.3-1.5, y BID, Descripción del Proyecto, CO-L1029 – Aeropuerto Internacional El Dorado, Colombia, actualizado el 18 de agosto de 2011.

¹⁶ Conforme a lo dispuesto en la OP-703, las operaciones de la Categoría B son aquellas que “pueden causar principalmente impactos ambientales negativos localizados y de corto plazo, incluyendo impactos sociales asociados, y para los cuales ya se dispone de medidas de mitigación efectivas”.

Ombudsperson de Proyectos

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. NW. Washington, D.C. 20577 USA

Tel: (202) 623 3952 | Fax: (202) 312 4057 | Email: mecanismo@iadb.org | www.iadb.org/mici



(ii) Los **impactos provenientes de la operación del Aeropuerto** estarían relacionados a “las actividades aeroportuarias, tales como altos niveles acústicos y de emisiones atmosféricas en las operaciones de despegue y aterrizaje, la generación de desechos y aguas residuales de los aviones y la limitación del uso de terrenos en las zonas aledañas al Aeropuerto”. Al respecto, el Proyecto tendrá como desafío reformar las prácticas de gestión ambiental que algunos de los arrendatarios del Aeropuerto (e.g. aerolíneas de pasajeros y carga) han aplicado desde hace años¹⁷.

- 2.9** Asimismo, el Informe de Manejo Ambiental y Social (IMAS) analiza otros riesgos involucrados en el Proyecto los cuales estarían fuera del control de OPAIN y se asociarían, entre otros, con la posibilidad de que “Aerocivil decida operar la pista norte durante la noche, la cual tiene restricciones para su operación nocturna en la licencia ambiental vigente para la operación del aeropuerto”. Al respecto, el IMAS resalta que, si bien Aerocivil es responsable por el tráfico aéreo y la operación de las pistas en los términos del Contrato de Concesión, el Aeropuerto opera con una Licencia Ambiental única. Según el IMAS, eventuales desviaciones o incumplimientos deberían ser comunicadas al Banco y manejados adecuadamente para cumplir con los permisos y autorizaciones vigentes¹⁸.

D) Salvaguardias

- 2.10** Con el fin de evitar y/o mitigar tales impactos, el IMAS señala que el Banco requerirá como parte del Contrato de Préstamo, entre otros, que OPAIN y los todos los componentes del Proyecto cumplan con los requerimientos de la legislación Colombiana, las Políticas Operativas del BID en materia ambiental y social, y las Guías de Medio Ambiente¹⁹. Además de las actividades de monitoreo durante la vida del préstamo, el IMAS determina que OPAIN deberá presentar:

(i) **previo al cierre financiero**, un Plan de Acción de Aspectos Ambientales y de Salud y Seguridad (“Plan de Acción”)²⁰, el cual deberá incluir “un estimado de costos, calendario de actividades y designación de responsabilidades para ejecutar acciones tendientes a corregir las deficiencias y carencias de algunos planes y procedimientos identificadas durante la debida diligencia del Banco”, y

(ii) **previo al primer desembolso**, una propuesta para la identificación y caracterización de suelos y agua subterránea contaminados. Una vez obtenidos los

¹⁷ Propuesta de Préstamo, párrs. 8.3 a 8.5.

¹⁸ IMAS, párr. 5.29.

¹⁹ IMAS, párrs. 8.1.

²⁰ OPAIN habría presentado un primer Plan de Acción al Banco en abril de 2010. No obstante, este plan sería complementado y actualizado antes de la firma del contrato. Al respecto, véase: Plan de Acción de Gestión Ambiental, Social y de Salud Ocupacional, Abril de 2010.



resultados de estos estudios, serán evaluadas las alternativas de remediación de los pasivos²¹.

III. Análisis de Elegibilidad

- 3.1** La Política para el Establecimiento del MICI (La Política) establece en su Artículo 38 que *“El propósito de la Fase de Consulta es brindar una oportunidad, mediante la aplicación de criterios consensuados y flexibles, de atender a las inquietudes de una parte que se considere afectada o de la que razonablemente quepa prever que pueda verse afectada de manera adversa, directa y sustancial por el hecho de que el BID no haya seguido sus propias Políticas Operativas Pertinentes en una Operación Financiada por el Banco”*.
- 3.2** El Análisis de Elegibilidad se realiza basándose en los criterios de elegibilidad y exclusión incluidos, respectivamente, en los Artículos 40 y 37 de la Política.
- 3.3** Con base en la información colectada en el IMAS, los Solicitantes describieron detalladamente en la Solicitud los impactos ambientales y sociales que estarían siendo causados por las actividades previstas en el Proyecto. Pese a que parte de estos impactos se habrían iniciado antes del Proyecto, los Solicitantes afirman que éstos siguen ocurriendo bajo la administración de OPAIN y pueden perpetuarse y/o agravarse durante la ejecución del Proyecto. Al respecto, los Solicitantes alegan que el Banco no habría exigido de forma efectiva a la Agencia Ejecutora que adopte las medidas necesarias para cesar y remediar estos pasivos, así como para prevenir, mitigar y/o remediar futuros impactos que devengan del nuevo Proyecto.
- 3.4** Si bien en los términos del Contrato de Concesión y del IMAS, algunos de los impactos alegados en la Solicitud estarían bajo la responsabilidad de Aerocivil, éstos tienen estrecha relación con las actividades a cargo de OPAIN. Además de reformar y/o construir instalaciones esenciales a la operación y control de los vuelos en el Aeropuerto, OPAIN también se encarga de algunas actividades en el lado aéreo del Área Concesionada, las cuales garantizan a Aerocivil servicios, herramientas e infraestructura necesarias para el control del tráfico aéreo y la operación de las pistas del Aeropuerto (*supra* párrs. 3.4 y 3.5). De un análisis preliminar se pudo establecer que las instituciones, por tanto, tendrían en el desempeño ambiental responsabilidades compartidas, concurrentes y complementarias.
- 3.5** De este modo, de acuerdo con la OP-703, Aerocivil podría configurarse como un tercero *“cuyo involucramiento es necesario para la mitigación de impactos ambientales o para el desempeño positivo de[ll] Proyecto”*. En estas circunstancias, cabría al Banco analizar si los impactos derivados de las responsabilidades de Aerocivil podrían constituir *“factores de riesgo que puedan afectar la sostenibilidad ambiental”* del Proyecto y, en su caso, promover el diseño, por parte de OPAIN y Aerocivil, de las

²¹ IMAS, párrs. 8.2 y 8.3.



medidas apropiadas para manejar tales riesgos. Al respecto, el propio IMAS del Proyecto identificó el potencial de riesgo de que Aerocivil decidiera operar la pista norte del Aeropuerto en la noche y la necesidad de que este eventual incumplimiento de la Licencia Ambiental fuera notificado al Banco (*supra* párr. 3.9). Sin embargo, aparentemente, el Plan de Acción no contemplaría una estrategia para gestionar este factor de riesgo.

- 3.6** En cuanto a los demás impactos, pese a la existencia y futura actualización del Plan de Acción (*supra* párr. 3.10), las fechas tentativas para proceder a estudios adicionales sobre los potenciales impactos ambientales y sociales del Proyecto, así como para el diseño de las respectivas medidas de prevención y mitigación, aparentemente podrían sobrepasar los plazos requeridos en la OP-703 para el cumplimiento de estos requisitos. En particular, porque para los préstamos de Categoría B, dicha Política establece que el diseño de las medidas de mitigación y el marco de trabajo para su aplicación deben ser determinados, con la participación de las personas que podrían ser afectadas por el Proyecto, antes de la aprobación de la operación por el Banco.
- 3.7** Por todo lo anteriormente expuesto, y para los efectos del Análisis de Elegibilidad, los alegatos de los Solicitantes cumplen con los requisitos del Artículo 40(f) de la Política del MICI, toda vez que describieron de forma razonable como las comunidades estarían y podrían continuar siendo directa, material y adversamente afectadas por una acción u omisión del Banco en violación de las Políticas Operativas relevantes. No obstante, la Ombudsperson examinará los méritos de tales argumentos durante la Fase de Consulta.
- 3.8** También en el marco del análisis de cumplimiento de los requisitos de la Política del MICI, se estableció que los Solicitantes entraron en contacto con la Representación del BID en Colombia y con el Equipo de Proyecto, a fin de tratar las preocupaciones expuestas en la Solicitud. En consecuencia, en los términos del Artículo 40(h) de la Política, la Ombudsperson resolvió suspender el Análisis de Elegibilidad de la Solicitud por el período de 45 días, durante el cual los Solicitantes y la Administración del Banco se reunieron en dos ocasiones y pudieron intercambiar información. El 27 de octubre de 2011, dicho período fue finalizado sin que las partes hayan logrado avanzar en la resolución de los temas contenidos en la Solicitud.
- 3.9** Los resultados de este Análisis de Elegibilidad se expresan en la tabla que sigue:



A) Resumen de Análisis de Elegibilidad

Criterios de Elegibilidad	Determinación Ombudsperson	Comentarios
Nombre y datos de contacto del Solicitante	Cumple	Los datos de contacto de los Solicitantes están registrados.
Nombres y los datos de contacto del Representante, en caso de haberlo, y de prueba de la correspondiente autorización;	Cumple	Los datos de contacto de la Representante están registrados, así como la prueba de su representatividad.
Proyecto u operación debidamente identificados	Cumple	Modernización, Expansión, Operación, Explotación Comercial, Mantenimiento y Administración del Aeropuerto Internacional El Dorado (Operación 2477A/OC-CO).
El Solicitante reside en el país donde se está implementado o se implementará la operación (o se ha designado un Representante debidamente calificado)	Cumple	Las personas que estarían siendo afectadas por el Proyecto residen en Colombia, en las zonas aledañas al Aeropuerto. La organización Solicitante también está establecida en dicho país.
No se aplica ninguna de las exclusiones enunciadas en la Sección 37	Cumple	Ninguna.
El Solicitante ha aseverado en forma razonable, que se ha visto afectado o prevé que podría verse afectado de manera adversa, directa y sustancial por una acción u omisión del Banco en contravención de una o más Políticas Operativas Pertinentes.	Cumple	Los Solicitantes han descrito suficientemente los impactos ambientales y sociales que podrían originarse a consecuencia de las acciones u omisiones del Proyecto, así como los impactos ambientales que podrían agravarse y perpetuarse bajo el Proyecto.
Las partes están de acuerdo en	Cumple	Los Solicitantes y el equipo de

Ombudsperson de Proyectos

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. NW. Washington, D.C. 20577 USA

Tel: (202) 623 3952 | Fax: (202) 312 4057 | Email: mecanismo@iadb.org | www.iadb.org/mici



participar en un proceso de consulta o mediación.		Proyecto han mostrado su disposición al diálogo.
El Solicitante ha tomado medidas para llamar la atención de la Administración sobre el tema.	Cumple	Los Solicitantes entraron en contacto con la Representación del BID en Colombia y con el Equipo de Proyecto. La Administración del Banco se ha reunido dos oportunidades con los Solicitantes.

IV. Conclusión

En el desempeño de las funciones y facultades conferidas por la Política, la Ombudsperson de Proyectos ha determinado que la Solicitud descrita en este documento es **elegible** para la Fase de Consulta.

Esta determinación no implica ningún juicio de valor definitivo, por parte del MICI, sobre los méritos de las cuestiones planteadas en la Solicitud.

La Secretaría Ejecutiva procederá a la notificación de esta Determinación de Elegibilidad a los Solicitantes, el Directorio Ejecutivo, el Presidente, la Oficina de País, el equipo de Proyecto y el Organismo Ejecutor; e inscribirá esta Determinación de Elegibilidad en el Registro Público del MICI cinco (5) días hábiles posteriores a la distribución al Directorio Ejecutivo.

Isabel Lavadenz Paccieri
Ombudsperson de Proyectos

