



1200 - 2022026169

Bogotá, D.C., 30 de septiembre de 2022

Ingeniero

CESAR FERNANDO LOSADA FIGUEROA**Director de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias**

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

E.S.D.

Asunto: Concepto Obligaciones sobre temas ambientales

Cordial saludo.

Mediante memorando 6200.2022018272 del **12 de julio de 2022**, se solicita *“aclaración respecto a las obligaciones específicas de la Dirección de infraestructura en referencia a los temas ambientales, lo anterior debido a que la coordinación del grupo ambiental de la entidad de la dirección de operaciones nos solicita tramitar requerimientos referentes a talas, podas y compensaciones de árboles en algunos aeropuertos de la entidad, además en el tema de control de roedores en el aeropuerto El Dorado.”*

Posteriormente, el **25 de agosto de 2022**, se recibió el Memorando 6200-2022022518, mediante el cual se dio alcance a la solicitud de concepto, remitiendo *“la justificación que se da al temario de Manejo Integrado y Control de Plagas desde la Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias, argumentando en últimas, el por qué no corresponde a esta dependencia la ejecución del componente sanitario y argumentando por qué si resulta siendo competencia del Grupo de Gestión Ambiental y Control Fauna de la entidad.”*

En el referido memorando dirigido al Coordinador Grupo de Gestión Ambiental y Control Fauna, se afirma que *“las actuaciones / ejecución en materia sanitaria deberán desarrollarse en el ejercicio y autonomía de la Dirección de Servicios Aeroportuarios (Hoy Dirección de Operaciones Aeroportuarias -. DOA) y no de la DIAA.”*

Lo anterior lo sustenta al considerar que *“la Resolución 354 de 2022 no relaciona las actividades de saneamiento básico con el Grupo de Gestión Ambiental y Control Fauna, tampoco lo atribuye a ninguno de los grupos que conforman la Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias DIAA; y, de hecho, es un componente que no es tan siquiera mencionado, y, por ende, tampoco adjudicado como función a ninguna dependencia de la entidad.”*

En su criterio señala que *“el GGACF de la entidad sería el indicado en la Resolución 354*



de 2022 y precedentes, para dar implementación, manejo, control y seguimiento a los aspectos inherentes a la fauna en los aeródromos a cargo de la Aeronáutica Civil, más aún, cuando esta fauna se constituye como una plaga, caso que se prevé y concierne en las áreas no concesionadas del Aeropuerto El Dorado.”

Después de transcribir apartes de la Resolución 354 de 2022, concluye que las mismas *“ratifican que el control de la fauna y la implementación, ejecución y seguimiento, así como la articulación con las entidades de control y externas, inherentes al desarrollo de las acciones contenidas en el PIMP son funciones del Grupo de Gestión Ambiental y Control Fauna.”*

Clama porque se dé aplicación al *“Principio de Favorabilidad, en este caso aplicable ante el conflicto que surge entre dos normas de distinta fuente formal del Derecho o incluso entre dos normas de la misma fuente de derecho, sino también ante las diversas interpretaciones que puede admitir una norma. Conflicto resumido en que, la resolución vigente y más reciente, deroga la anterior con la particularidad que, deja excluido el componente Sanitario de toda función de la entidad.”*

Argumenta igualmente su falta de competencia trayendo a colación lo indicado por Colombia Compra Eficiente, en materia de establecer los requisitos habilitantes en un proceso de contratación, en los siguientes términos:

“Las Entidades Estatales deben establecer los requisitos habilitantes de forma adecuada y proporcional a la naturaleza y valor del contrato. (...), los requisitos habilitantes exigidos deben guardar proporción con el objeto del contrato, su valor, complejidad, plazo, forma de pago y el Riesgo asociado al Proceso de Contratación.”

Por lo tanto, según su criterio, *“resulta irresponsable para esta Dirección que está dedicada a desarrollar procesos licitatorios correspondientes al sector de Infraestructura y proyectos constructivos, así como de Mantenimiento de la Infraestructura Física de instalaciones y Ayudas Aeroportuarias, incorporar este tipo de aspectos de orden Sanitario específicos, en un proceso cuyo objeto contractual comprende temas de rehabilitación de la infraestructura, construcción o mantenimiento de la mismas.”*

Para resolver, se hacen las siguientes

Consideraciones

1.- El Decreto 1294 del 14 de octubre de 2021, *“por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil”*, establece en su artículo 30, como funciones de la **Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias de la Secretaría de Servicios Aeroportuarios**, las siguientes:

*“1. Proveer, verificar, controlar, evaluar y mejorar a nivel táctico y operacional la provisión, actualización y **mantenimiento de la infraestructura**, ayudas visuales aeroportuarias y demás servicios complementarios, de manera articulada con la Dirección de Operaciones Aeroportuarias y de acuerdo con la necesidad operacional*



de corto, mediano y largo plazo para la adecuada prestación de los servicios aeroportuarios, en los aeródromos a su cargo y en cumplimiento de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC).

(...)

*6.- Ejecutar la implantación de soluciones derivadas de la planeación para atender las necesidades en la provisión y **mantenimiento de la infraestructura en condiciones de disponibilidad, continuidad, integridad, sostenibilidad ambiental y demás requerimientos de desempeño de los servicios aeroportuarios a su cargo.***

*7.- Instalar, mantener y operar, según corresponda, sistemas, equipos e infraestructura para la provisión de los servicios aeroportuarios a su cargo de acuerdo con el **sistema de gestión de mantenimiento**, planes y programas en cumplimiento de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.*

(...)."

2.- Del anterior listado de funciones correspondientes a la Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias, se resalta lo referente al "mantenimiento de la infraestructura" aeroportuaria¹ que **tiene por objeto garantizar la confiabilidad y efectividad de la infraestructura dedicada a la aviación civil**, aspecto de gran importancia para la seguridad, eficiencia, regularidad y economía de las operaciones aéreas².

Las acciones de mantenimiento son necesarias para mejorar aspectos importantes de una infraestructura tales como: funcionalidad, seguridad, productividad, confort, imagen institucional, **salubridad e higiene**.

3.- Existen varios tipos de mantenimiento que deben ser aplicados según las necesidades que presente la respectiva infraestructura:

(a) Mantenimiento Recurrente: Son todos los procesos o trabajos de limpieza y aseo que deben programarse para realizarse diariamente y en periodos de tiempo regulares con el propósito de lograr que los espacios que conforman una edificación estén siempre operativos. Se pone énfasis en la limpieza de pisos, muros perimetrales, paredes internas, baños, ventanas, áreas verdes. Se establecen los procesos o trabajos de limpieza y aseo los cuales se programan para realizarse diariamente y en periodos de tiempo regulares con el propósito de lograr que los espacios que conforman una edificación estén siempre operativos.

(b) Mantenimiento Preventivo: Es el que se orienta a prevenir el deterioro acelerado de las edificaciones, de sus áreas verdes de laboratorios y del mobiliario. Este responderá siempre a un programa sistemático de revisión y de verificación de las

¹ Art. 1808. La infraestructura aeronáutica es el conjunto de instalaciones y servicios destinados a facilitar y hacer posible la navegación aérea, tales como aeródromos, iluminación, ayudas a la navegación, informaciones aeronáuticas, telecomunicaciones, meteorología, aprovisionamiento y reparación de aeronaves.

² Circular Técnica Reglamentaria 004



condiciones de la infraestructura. Incluye reparaciones menores como, por ejemplo: Instalaciones eléctricas; Instalaciones hidrosanitarias; Limpieza y mantenimiento de cubiertas; Impermeabilizaciones; Filtraciones; Canales y bajantes; Enchapes o recubrimientos; Carpintería metálica; Pinturas; Vidrios; Lámparas y bombillos; Áreas verdes y Áreas exteriores.

- (c) Mantenimiento Predictivo: Se considera de este tipo a todas las acciones que se realizan luego de inspecciones periódicas e incluyen reemplazo de partes y elementos que estén fallando o presenten indicios de deterioro. Se dirigen a prevenir interrupción de servicios. Precisa de un alto nivel de control y se considera de este tipo a todas las acciones que se realizan luego de inspecciones periódicas e incluyen reemplazo de partes y elementos que estén fallando o presenten indicios de deterioro. Se dirigen a prevenir interrupción del servicio.
- (d) Mantenimiento Correctivo: Es el que se orienta a superar deficiencias originadas por el uso de materiales o sistemas constructivos de baja calidad o las que devienen del deterioro ocurrido por falta de mantenimiento recurrente y preventivo. Requiere de inversiones cuantiosas y de mano de obra especializada, de manera que sus acciones están previstas en el contrato de mantenimiento anual.

4.- De las actividades relevantes en materia integral del mantenimiento de la infraestructura es el relacionado con la “**salubridad e higiene**”, actividades que están reguladas en la Ley 9 de 1979 y que deben ser incluidas dentro de la estructuración de los procesos contractuales relacionados con los procesos de contratación cuyo objeto tenga que ver con el mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria a cargo del futuro contratista de la Entidad.

5.- Igualmente, el citado artículo 30 del Decreto 1294 de 2021, señala expresamente en su numeral 6° como competencia de la **Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias**, lo relacionado con las acciones que propendan por la “*sostenibilidad ambiental*”, debiéndose entender por ello como “*el equilibrio generado por la relación armónica entre el ser humano y la naturaleza que lo rodea y de la cual forma parte, y que esta relación permanezca a lo largo del tiempo, es decir, sea sustentable.*”³

³ <https://www.fundacionwiese.org/blog/es/que-es-la-sostenibilidad-ambiental-y-como-impacta-en-nuestras-vidas/Pone especial interés en:>

Cuidado del agua: se debe hacer un consumo razonable del agua. Frente a la escasez, el ahorro debe ser considerado como mandatorio en la conducta humana e industrial.

Consumo de energía: el uso de nuevas fuentes de energía que tengan menos incidencia en el ambiente, (energía eólica y solar). Es importante fomentar una cultura de ahorro de energía.

Consumo de combustible: minimizar el consumo de combustible, promover el uso compartido de vehículos, de bicicletas, etc.

Reciclaje: colocar contenedores de reciclaje en lugares de fácil acceso y con una clara señalización del material que debe depositarse en cada uno de ellos. Es importante aprovechar los residuos generados para darles un nuevo uso.



Específicamente en lo que respecta a la **sostenibilidad ambiental** en los servicios aeroportuarios, se hace referencia a los siguientes aspectos⁴:

- a) Airport Carbon Accreditation – ACI: Levantamiento de información para determinar huella de carbono en 2 aeropuertos. (primer nivel de certificación).
- b) CORSIA: Bonos de Emisiones Nacionales e implementación de bio combustibles.
- c) Metodología Multi-amenaza: Diseño de acciones para el cálculo de riesgo en la infraestructura aeroportuaria.
- d) Enrutamiento Directo Estratégico: Protección del medio ambiente con la reducción en la emisión de gases contaminantes. (combustible).
- e) Criterios de Sostenibilidad en estructuraciones 5G.
- f) Principios OCDE
- g) Nueva generación de contratos: fundamentados en sostenibilidad vista desde cuatro perspectivas: institucional, financiera, social y ambiental.
- h) En cuanto sostenibilidad ambiental: infraestructura resiliente a cambio climático.

6.- De otra parte, el citado Decreto 1294 de 2021, en su artículo 29, respecto de las funciones de la **Dirección de Operaciones Aeroportuarias de la Secretaría de Servicios Aeroportuarios**, señala:

*“1.- Proveer, verificar, controlar, evaluar y mejorar a nivel táctico y operacional de manera articulada con la Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias los servicios tales de: Salvamento Y extinción de incendios (SEI), Control y reducción peligro por fauna silvestre; limitación de obstáculos, planes de emergencia, traslado de aeronaves inutilizadas, gestión del área de movimiento, supervisión de terminal, servicios médicos, **gestión ambiental**, gestión social, seguridad de la aviación civil contras actos de interferencia ilícita y facilitación para la operación de los aeródromos y/o aeropuertos asignados, de acuerdo con la necesidad de corto, mediano y largo plazo en cumplimiento de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC).*”

⁴ INFRAESTRUCTURA Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL RESILIENCIA DE LA INFRAESTRUCTURA AERONÁUTICA FRENTE AL COVID-19: RETOS Y OPORTUNIDADES Olga Lucía Ramírez Duarte – Noviembre 2020.



2.- *Cumplir con las políticas de gestión de seguridad operacional y de aviación civil, para mitigar riesgos en la adecuada prestación de los servicios a su cargo y adecuar su operación a los sistemas de gestión de seguridad operacional (SMS) y de aviación civil (SeMS) de la Secretaría.*

3.- *Llevar a cabo acciones de coordinación con entidades y organismos orientados a la optimización de los servicios aeroportuarios a su cargo.*

4.- *Ejecutar los planes y programas establecidos por la Secretaría de Autoridad Aeronáutica en cumplimiento de los estándares internacionales o normas nacionales sobre aviación civil en los asuntos de su competencia.*

5.- *Ejecutar el plan de gestión social, el plan de gestión ambiental, el plan de riesgo y los planes de acción en caso de calamidad pública, desastres o emergencias que afecten la prestación de los servicios aeroportuarios a su cargo.*

6.- *Coordinador con las direcciones regionales de la entidad la prestación de los servicios a su cargo.*

(...)."

La **gestión ambiental** se define como un sistema que incorpora procesos para resumir, monitorear, informar, desarrollar y ejecutar políticas ambientales. Los Sistemas de Gestión Ambiental abarcan aspectos como el control y la gestión mejorados de emisiones, vertidos y residuos: evitar la utilización y manejar de forma segura los materiales peligrosos o contaminados; la reducción en la generación de residuos y la mejora en la eficacia y reducción de coste energético.

3.- Ahora bien, el acto administrativo que creó los **Grupos Internos de Trabajo** en la Aerocivil, Resolución 00354 del 21 de febrero de 2022, en su Título IV, al reglamentar las respectivas funciones de las Direcciones anteriormente referidas, precisó:

3.1.- En el Capítulo II, artículo 47, **Grupo Gestión Ambiental y Control de Fauna de la Dirección de Operaciones Aeroportuarias**, se lee:

*"1. Proveer, verificar, controlar, evaluar y mejorar de manera articulada la **gestión ambiental**, control y reducción de peligros por fauna silvestre en los aeródromos a su cargo, de acuerdo con la necesidad de corto, mediano y largo plazo, en cumplimiento de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.*

2. Gestionar los recursos necesarios para la provisión de los servicios a su cargo, oportuna, eficiente, eficaz y ambientalmente sostenible, y articular de acuerdo con el Plan de Navegación Aérea para Colombia.

3.

3. Implementar los programas y proyectos derivados de la planeación para



atender las necesidades del servicio.

4. Aplicar los mecanismos de coordinación vigentes con las demás entidades y organismos que tengan a su cargo funciones de seguimiento ambiental y uso del suelo, de los aeropuertos a cargo de la Aerocivil.

(...)

7. Estructurar, mantener y orientar la operación del Sistema de Gestión Ambiental de acuerdo con la reglamentación vigente.

8. Emitir directrices para que todos los proyectos, obras o actividades se desarrollen de forma ambientalmente sostenible en cumplimiento del instrumento ambiental vigente para los aeropuertos a cargo de la Aerocivil.

9. Dictar, evaluar y hacer seguimiento del Sistema de Gestión Ambiental que realicen las Direcciones Regionales y Administradores de Aeropuertos en cumplimiento de los instrumentos ambientales vigentes de los aeropuertos a cargo.

10. Realizar los estudios y trámites de viabilidad ambiental ante las autoridades ambientales de los distintos proyectos a desarrollar dentro de los predios de la Aerocivil.

(...).”

Corresponde a este Grupo Interno de Trabajo, todo lo relacionado con la Gestión Ambiental de los aeropuertos a cargo de la Aerocivil.

4.- Respecto del argumento de aplicar el “*principio de favorabilidad*”, en el presente caso no es procedente, por cuanto no existe una concurrencia de dos normas vigentes de aplicabilidad sobre un mismo asunto, toda vez que la Resolución 354 de 2021, en su artículo 88 derogó en forma expresa la Resolución 1357 de 2007.

La Corte Constitucional en la Sentencia SU-267/19, M.P. Alberto Rojas Ríos, señaló:

“El principio de favorabilidad se aplica en los casos en que existe duda sobre la disposición jurídica aplicable, en tanto se encuentran dos o más textos legislativos vigentes al momento de causarse el derecho.”

Conclusión

De acuerdo con el anterior análisis normativo, se concluye que, dentro de las funciones de la Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias, se encuentran todas aquellas relacionadas con el mantenimiento de infraestructura aeroportuaria,



incluyendo la implementación de soluciones de sostenibilidad ambiental, en las cuales, a nuestro juicio, de conformidad con el mantenimiento preventivo, predictivo y correctivo, bien puede abarcar las talas, podas y compensaciones de árboles, así como el control de roedores previa implementación del PMIP.

Por consiguiente, corresponderá a esa Dirección incluir en las respectivas estructuraciones de los proyectos a su cargo, lo referente a las obligaciones relacionadas con el mantenimiento de la respectiva infraestructura aeroportuaria.

En los anteriores términos se da respuesta a la consulta y con gusto atenderé cualquier aclaración o complementación.

Cordialmente,



SILVIA HELENA RAMÍREZ SAAVEDRA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Adolfo León Castillo Arbeláez – Asesor OAJ.
Ruta electrónica: \\bog7\AD\Interno\2022026169