

EL DERECHO AMBIENTAL ADMINISTRATIVO. PROCEDIMIENTO DE IMPACTO AMBIENTAL

ESTUDIO DE CASO A PARTIR
DEL AEROPUERTO EL PALOMAR
- I BRIGADA AÉREA

ALEJANDRO JULIO GARCÍA¹

Universidad del Museo Social Argentino - Argentina

I. INTRODUCCIÓN. PLANTEO HIPOTÉTICO

En un contexto, donde el proceso de la globalización ha avanzado apresuradamente generando un aumento del comercio internacional sin precedentes, se acredita también una degradación medioambiental intensa y mayor brecha económica entre los países, resultando evidente la inequidad que acontece y acrecienta en la actualidad.

La hipótesis del presente trabajo busca investigar dentro del procedimiento que derivó en la habilitación del Aeropuerto El Palomar para que puedan operar empresas aéreas –en particular *low cost*–, el impacto ambiental que ello genera y, lo que podría considerarse una de las formas de neoproteccionismo, como el llamado “dumping ecológico”.

El “dumping ecológico” no se encuentra particularmente fomentado ni regulado en lo que respecta al marco normativo nacional y/o provincial.

¹ Abogado. Diplomado en Género y Gestión Institucional (INDAE). Especialista en Derecho Administrativo (UCALP). Asesor Legal Ministerio de Economía.

Los países subdesarrollados no pueden competir con los niveles de sofisticación ambiental que países más desarrollados le aportan a sus productos, de modo que incurren en costos de cuidado medioambiental. Habría que evitar la aparición de ventajas competitivas basadas en normatividades poco exigentes en materia ambiental y además, por otra parte, impedir que la legislación ambiental sea utilizada con fines proteccionistas.² Es por ello que entonces entra en juego la capacidad de los países, desarrollados o no, para regular la actividad económica, según protejan o no al medioambiente.

El Aeropuerto El Palomar, creado en 1910, pertenece al Estado Nacional –en jurisdicción del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea-, y fue afectado conforme lo dispone la Resolución 721/68 del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea al uso público para la aviación general y comercial.

En el marco de la expansión del transporte aerocomercial impulsada por la nombrada “Revolución de los Aviones”³, la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) firmó la resolución que habilita la operación de vuelos internacionales en el aeropuerto de El Palomar. De este modo, en el 2017 este aeropuerto se incorporó al Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA).

En el actual lugar donde se instaló el Aeropuerto El Palomar, funcionaba la I Brigada Aérea El Palomar. Desde allí partían los “vuelos de la muerte” durante el gobierno de facto en la década de 1970, declarado con posterioridad Sitio de la Memoria.

El aeródromo fue refaccionado para permitir vuelos comerciales, conforme lo dispuso el Decreto 1092/2017 del 26 de diciembre.

² La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe, coordinado por Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero Lankao, se terminó de imprimir en los talleres gráficos de la empresa Jiménez Editores e Impresores, S.A., Callejón de la Luz 32-20, Col. Anáhuac, en la Ciudad de México durante el mes de agosto de 2002.

³ Carta del Ministerio de Transporte - La Revolución de los Aviones. Página Casa Rosa de la Nación Argentina. Recuperado de <https://www.casarsada.gob.ar/79informacion/carta-jefatura-gabinete/42189-carta-del-ministerio-de-transporte-la-revolucion-de-los-aviones>.

II. EL IMPACTO AMBIENTAL DEL AEROPUERTO EL PALOMAR- I BRIGADA AÉREA. LOS DAÑOS OCASIONADOS AL AMBIENTE

El presente trabajo de investigación nos permite adentrarnos en principio desde aquel estudio realizado con la participación de áreas específicas, como el Centro Integral de Servicios Tecnológicos de Acústica y Sonido (CISTAS) y la Carrera de Ingeniería de Sonido, ambas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), en donde se llega a advertir del impacto acústico que genera el actual tráfico del Aeropuerto El Palomar, habilitado por el Gobierno Nacional, para las operaciones de la firma FlyBondi y posteriormente otras de iguales características. Las áreas ya citadas precisaron que el tránsito aeronáutico es el que más energía acústica emite entre las fuentes de ruido de los entornos urbanos, ya que genera una molestia mayor al nivel de presión sonora continua que implica la cercanía, por ejemplo, a una autopista. Entre los efectos que suelen provocar este tipo de contaminación, el estudio indica la “perturbación del sueño”⁴.

Las personas no pueden descansar correctamente e incluso pueden llegar a la depresión, irritabilidad, pérdida de la memoria, ser medicados y someterse a tratamientos psicológicos y psiquiátricos.

Al momento de describir el impacto, el estudio de tal prestigiosa Universidad, propuso utilizar la medición NEF⁵, que consiste en un parámetro establecido por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), para la evaluación del ruido producido por gran parte de los aeropuertos argentinos, y que *“estima las probabilidades de que se produzcan demandas o acciones legales contra el aeropuerto según diferentes grados de molestia”*.

Es por ello que, a la luz de los referentes estudios, se denunciaron daño ambiental y desmonte ilegal⁶.

⁴ “Alto ruido en El Palomar”. Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/164812-alto-ruido-en-el-palomar> el 18/11/19.

⁵ Guía de evaluación ambiental de los cambios operacionales propuestos para la gestión del tránsito aéreo.- Primera edición -2014- OACI.

⁶ La denuncia fue hecha por Guillermo Iracheta, representante legal de los vecinos del sector denominado Isla Verde de El Palomar quien dialogó con el periódico Infocielo el 07 de mayo de 2018.

Desde los inicios, se había luchado para que el gobierno instalara el Aeropuerto El Palomar en una zona alejada a la urbana, ya que *“genera un aumento sustancial en los casos de cáncer, ACV e infarto en la población de la zona afectada fruto de los gases tóxicos- gasoil, benceno, material particulado- que emanan los aviones al despegar y aterrizar”*⁷.

Por otro lado, también se estableció que entre *“las cabeceras de las pistas de aterrizaje y las zonas urbanas no puede haber menos de 700 metros de distancia”*, encontrándose el aeropuerto de referencia a menos de 500 metros de distancia de un colegio de la zona y muchas casas. Además, el funcionamiento del citado aeropuerto a pocos metros de donde se encuentran los establecimientos educativos, genera por consiguiente consecuencias negativas para la salud. La construcción total del citado aeropuerto implicaría la deforestación de unas 200 hectáreas de bosques únicos en Buenos Aires⁸.

Un tema no menor y que puede generar una tragedia es que en un aeropuerto no pueden existir pájaros. Una Resolución de la ANAC⁹ indica que deben efectuarse modificaciones en el medio ambiente para evitar la introducción de aves en el predio aeronáutico. Si ello no bastara, debería efectuarse su erradicación.

Esto no es un dato menor cuando tomamos en cuenta que en El Palomar existen más de 200 especies de aves. Así, si la única forma de sacarlos implica eliminarlos (avicidio), talar los bosques y destruir los humedales, ello no pareciera ser una solución muy lógica, desde un punto de vista ecocéntrico. Sin embargo, la presencia de aves podría perjudicar el tráfico aéreo.

⁷ Según el Dr. Lucas Marisi, quien el 10 de enero de 2018 interpuso el recurso de amparo ante la justicia para que se suspendan las obras del nuevo aeropuerto El Palomar para vuelos low cost.

⁸ “Sin estudio de impacto ambiental, avanza la construcción del aeropuerto El Palomar”. Foroambiental. Recuperado de <https://www.foroambiental.net/sin-estudio-impacto-ambiental-avanza-la-construccion-del-aeropuerto-palomar> el 31/01/2018.

⁹ Mediante la Resolución 615/2015 (B.O. 18/8/2015) de la Administración Nacional de Aviación Civil se aprobó la Reglamentación Prevención del Riesgo por Fauna, que forma parte integrante de ella como Anexo, y se derogó la Resolución 923/2012 (ANAC) de fecha 10/12/2012 por la que se había dispuesto la “Reglamentación Control de Peligro Aviario y Fauna”.

El desmonte ilegal, se esta realizando sobre la zona donde se encuentra Isla Verde- arroyo Corvalán, zona sobre la cual no tiene la concesión.

Se debe evitar que se talen los bosques y destruyan los humedales, siendo fundamentales para purificar el aire, absorber el agua por las lluvias, mitigar las temperaturas extremas y ser reservorio de vida silvestre.

En el Barrio El Palomar, existe una diferencia de temperatura, por el cual se conforman esos humedales. Funciona como un embudo, de modo que las aguas de las zonas circundantes se reúnen en el centro del mismo, que es donde está ubicado el Aeropuerto.

Los pájaros se movilizan en bandadas, y escoltan los aviones de las empresas llamadas coloquialmente “Low Cost”. Los aviones se verían perjudicados por la presencia de aves en la ruta aérea, ocasionando desde colisiones hasta suspensiones de vuelos, ya que basta con que uno solo se introduzca en una turbina para generar un accidente. En pleno vuelo, un avión que se avvicine a la zona de aterrizaje, en caso de volar a gran velocidad, un impacto con un ave de 500 gramos en pleno vuelo equivaldría una presión de más de dos toneladas, siendo equiparable a una bala¹⁰.

En este sentido cabe mencionar la Ley provincial de Ministerios N°15.164, la cual establece que para la habilitación de sitios con estas condiciones geográficas se requiere la autorización de la Autoridad Provincial de Aplicación en materia ambiental.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, esa autoridad es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)¹¹, estableciendo dentro de sus funciones, la de planificar, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y planificar y coordinar con los organismos competentes, la ejecución de programas de educación y política ambiental destinada a mejorar y preservar la calidad ambiental.

¹⁰ “Los pájaros en aeropuertos suponen un gran peligro para los aviones”. Informeinsolito. Recuperado de <http://informeinsolito.com/los-pajaros-suponen-autentico-peligro-los-aviones> el 13/06/2016.

¹¹ Art. 44 de la Ley de Ministerios N° 14.989 de la Provincia de Buenos Aires, del 29/12/17.

Cabe resaltar también que se ha duplicado la contaminación por los fuertes ruidos de los aviones, junto con la contaminación atmosférica de la estela que emanan. Al respecto, se realizaron denuncias referidas al fuerte olor a combustible que permanece al levantar vuelo los aviones, y del cual se teme sea cancerígeno¹².

Asimismo, los alumnos y docentes padecen un aumento de la distracción, falta de concentración y problemas de disciplina de los chicos. Ante cada paso de los aviones, con el fuerte ruido y vibraciones que generan, se crean las condiciones para que los estudiantes padezcan problemas de aprendizaje.

En la línea de despegue y aterrizaje del lado de la localidad de Hurlingham, se encuentra la chimenea de la Empresa de Neumáticos Goodyear, que posee una altura de 75 metros. Así se viola la normativa de la OACI, que prohíbe obstáculos verticales de más de 45 metros de altura en un radio de 4 kilómetros desde los aeropuertos comerciales. En este caso, la chimenea está a solo 550 metros de la Base de El Palomar, violando claramente dicha exigencia internacional¹³.

Para ahondar en la temática, cabe destacar los trabajos del investigador del Conicet, Guillermo Jorge sobre las consecuencias ambientales de los vuelos que realizan las low cost Flybondi y JetSmart en la citada Base Aérea.

A los cuestionamientos de los vecinos de los municipios linderos a la zona en cuestión, ahora se le sumó un nuevo informe de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) que advierte sobre las consecuencias negativas de los vuelos.

El investigador independiente del Conicet y de la UNGS, tituló el trabajo como *“Operaciones comerciales en el aeródromo de El Palomar:*

¹² Dossier.- Un aeropuerto en el Conurbano. Para una lectura histórica y cultural de un territorio en disputa [69-88]- Daniela Soldano, María Gimena Perret Marino.- *Revista Transporte y Territorio* /21 (julio-diciembre, 2019), recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view-File/7147/6250> el 18/11/19.

¹³ “Aseguran que la Anac pidió a los vecinos de Hurlingham que señalicen las viviendas que son un “obstáculo” para el aeropuerto”. Vivieloeste. Recuperado de <https://www.vivieloeste.com.ar/hurlingham-la-anac-habripedido-a-los-vecinos-que-senalicen-las-viviendas-que-son-un-obstaculo-para-el-aeropuerto> el 01/02/2018.

Proyecciones de impacto acústico y revisión crítica de informes. Allí elabora una serie de observaciones a los informes realizados por Aeropuertos Argentina 2000.

En el relevamiento, asegura que el estudio de impacto ambiental realizado por Aeropuertos Argentina 2000 -en adelante „AA 2000“- *“en cierta manera, minimizan o dejan entrever que la conversión de la base militar en un aeropuerto comercial de alto tránsito no tiene impacto apreciable sobre la población vecina”*¹⁴.

Más adelante, detalló que *“este impacto tiene dos aristas fundamentales: la contaminación por emisiones gaseosas y la contaminación sonora”*, y que *“no se mencionan otros tipos de efectos sobre la población, no menos importantes, como los niveles incrementados de tránsito vehicular y peatonal, vibraciones, incremento de riesgo de accidentes, etcétera”*.

En cuanto a la medición de la contaminación acústica, aclaró que en el país no existe una legislación específica, pero que hay *“ciertas normas nacionales y protocolos utilizados internacionalmente que pueden ser aplicados para la determinación del grado de impacto de la operación de un aeropuerto sobre la población vecina”*¹⁵.

A su vez, hubo otro trabajo “crítico” respecto de los estudios presentados por AA2000, proveniente del Centro Atómico Bariloche. Este

¹⁴ Fsm 113686/2017 (Marisi, Leandro y otro c/Poder Ejecutivo Nacional- Ministerio de Transporte de la Nación y otro s/Amparo ambiental) y G. Jorge, E. E. Gómez y G. Cabanne, INFORME DE TRABAJO - AUDIENCIA PÚBLICA - AERÓDROMO EL PALOMAR, “ Objeciones a la Evaluación de Impacto Ambiental presentada por Aeropuertos Argentina 2000 y grupo de trabajo”, (2018) y G. Jorge, “Aeropuerto de El Palomar: El lugar en donde nada puede salir mal (una crítica técnica a los estudios de impacto ambiental)”, II Jornadas Internacionales y IV Nacionales de Ambiente, octubre de 2018. Tandil, Buenos Aires, Argentina. También presentado en la 103° Reunión de la Asociación Física Argentina (Reunión Nacional de Física, División Industria y División Educación, año 2018).

¹⁵ “Operaciones comerciales en el aeródromo de El Palomar: Proyecciones de impacto acústico y revisión crítica de informes.”- Licenciado en Ciencias Físicas (1998) y Doctor en Ciencias Físicas (2005) por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, UBA. Investigador del CONICET desde 2005 y Profesor UNGS desde 2012, de Enero del 2019.

último afirma que *“de los 32 aeropuertos internacionales mencionados como ejemplos de aeropuertos en áreas urbanas, El Palomar está en el cuarto peor lugar, siendo uno de los que posee menor distancia entre cabeceras y población urbana.”*¹⁶

El citado investigador, aseguró que en todos estos estudios hay coincidencia de que ya se ha producido un gran impacto acústico con las operaciones existentes hacia finales de 2018.

Así también, el ruido de los aeropuertos suele afectar a urbanizaciones o núcleos urbanos periféricos. El problema se agrava porque el ruido de fondo es muy bajo, y el de los aviones se nota más. Por otra parte, no se sabe cuándo ni cuánto se producirá. Diversos estudios señalan los efectos negativos en la salud:

- Un informe reciente de la Comisión Europea relaciona de forma directa el ruido nocturno del transporte aéreo con el aumento de enfermedades coronarias.

- Un estudio epidemiológico sobre el ruido nocturno del aeropuerto de Colonia-Bonn concluía que, según la intensidad, se incrementa la cantidad de medicamentos recetados para la hipertensión y otras enfermedades cardiovasculares. Según este trabajo, el ruido de vuelos nocturnos afecta mucho más que el diurno y más a las mujeres que a los hombres.

- Las Guías para el Ruido Urbano de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ya indicaban en 1999 que el ruido urbano en general provoca deficiencia auditiva, trastorno del sueño y reposo, efectos psicofisiológicos sobre la salud mental, el rendimiento o el comportamiento, entre otros.

- Estudios llevados a cabo por Eduard Estivill, especialista en trastornos de sueño, señalan que los afectados pasan de una fase profunda del sueño a otra en la que no descansan. La defensa frente a enfermedades disminuye y puede producir enfermedades metabólicas¹⁷.

¹⁶ R. G. Pregliasco, “Análisis técnico del Estudio de Impacto Ambiental II en la causa: Marisi Leandro y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional -PEN- Ministerio de Transporte de la Nación y otros Expte: 113.686/2018” (2018).

¹⁷ Tipos de estudios clínico epidemiológicos Pita Fernández S. Unidad de Epidemiología Clínica y Bioestadística. Complejo Hospitalario Juan Canalejo.

III. LA FALTA DE UNA ADECUADA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTE DEL ESTADO NACIONAL Y SU OMISIÓN DE SEGUIR EL CORRECTO PROCEDIMIENTO DE IMPACTO AMBIENTAL Y SUS REQUISITOS MÍNIMOS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y PROVINCIAL ACTUAL

El Ministerio de Transporte, quien impulsó la construcción del Aeropuerto, había puesto de ejemplo a la ciudad de Washington, en Estados Unidos de América, como una de las ciudades del mundo que cuenta con aeropuertos cercanos a la población.

Esa comparación con el Aeropuerto El Palomar no es considerada una adecuada política pública. Es actualmente refutada por los vecinos de la zona, y vista como “pésimo ejemplo”, pues el aeropuerto de Washington se hizo en 1941, cuando aún no existían las normas y recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)¹⁸.

A la hora de la implementación del citado Aeropuerto en forma comercial, el Estado Nacional tendría que haber seguido, para una aplicación analógica, lo expresado en la Convención de Aviación Civil Internacional firmada en Chicago en 1944, ya que establece en su articulado referente al Transporte Aéreo Internacional que, si el Consejo estima que los aeropuertos u otras instalaciones y servicios para la navegación aérea de un Estado contratante (incluso los servicios de radio y meteorológicos) no son razonablemente adecuados para el funcionamiento seguro, regular, eficaz y económico de los servicios aéreos internacionales, existentes o en proyecto, el Consejo consultará con el Estado en cuestión y con otros Estados afectados con miras a encontrar los medios por los cuales la situación pueda remediarse, y podrá hacer recomendaciones a tal efecto. Resalta además que “ningún Estado contratante será culpable de infracción del presente Convenio si no pone en práctica tales recomendaciones”¹⁹.

A Coruña. Pita Fernández, S. Epidemiología. Conceptos básicos. En: Tratado de Epidemiología Clínica. Madrid; DuPont Pharma, S.A.; Unidad de epidemiología Clínica, Departamento de Medicina y Psiquiatría. Universidad de Alicante: 1995. p. 25-47. Actualización 28/02/2001.

¹⁸ Soporte Digital.- Periódico Foro Ambiental.- 31 de enero del 2018.

¹⁹ Art. 69, Convención de Aviación Civil Internacional firmada en Chicago en 1944.

En este apartado cabe mencionar la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de la Provincia de Buenos Aires N° 11.723, que dispone en su articulado, en sus partes pertinentes, que tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica. En esta misma línea, el estado provincial debe garantizar a todos los habitantes el derecho de gozar de un ambiente sano, adecuado para el desarrollo armónico de la persona; el acceso a la información vinculada al manejo de los recursos naturales que administre el Estado; el derecho a participar de los procesos en que esté involucrado el manejo de los recursos naturales y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación de la presente y la posibilidad de solicitar a las autoridades de adopción de medidas tendientes al logro del objeto la normativa provincial pudiendo denunciar el incumplimiento de la misma.

Por otro lado, los habitantes de la provincia tienen ciertos deberes como los de proteger, conservar y mejorar el medio ambiente y abstenerse de realizar acciones u obras que pudieran tener como consecuencia la degradación del ambiente de la provincia de Buenos Aires.

Acá cabe mencionar que el Poder Ejecutivo Provincial y los municipios deben garantizar, que todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, cuente con una evaluación de impacto ambiental. Por otro lado, aquellos proyectos que produzcan iguales efectos, deberán obtener una declaración de impacto ambiental, expedida por las citadas autoridades. Este último requisito, no se cumplió, al habilitar el Aeropuerto que se encuentra en estudio.

Podemos definir, pues, a la evaluación de impacto ambiental como el procedimiento destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir, las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados, puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales existentes.

Asimismo podría tomar la definición de la Dra. Leila Devia como *“la herramienta de predicción más eficaz para lograr la preservación del ambiente detectando posibles riesgos a corregir antes que sucedan, la LGA se ocupa de establecer los pasos mínimos a ser exigidos en todo el país para que el procedimiento sea válido. Así por toda obra que el territorio nacional sea susceptible de degradar el ambiente, o afectar la vida de la población en forma significativa deberá cumplir con un procedimiento de evaluación ambiental”*²⁰.

Como parte del correcto procedimiento, la Ley provincial N° 11.723 establece asimismo que previo a que se dicte la resolución administrativa en la que se adopte la autorización de, por ejemplo, un aeropuerto, la autoridad competente debería remitir el expediente a la autoridad ambiental provincial o municipal, con las observaciones que creyera oportunas, a fin de que aquella expida la importante declaración de impacto ambiental.

Esa declaración de impacto ambiental constituye, pues, un dictamen, que significa la aprobación de la realización de la obra o actividad peticionada; o la aprobación de la realización de la obra o actividad peticionada en forma condicionada al cumplimiento de instrucciones modificatorias; o la oposición a la realización de la obra o actividad solicitada²¹.

Por sobre todo, la Ley General de Ambiente nacional N° 25.675, establece los presupuestos mínimos y principios de política ambiental que deben cumplirse obligatoriamente.

Los citados presupuestos mínimos, son necesarios para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

La política ambiental nacional deberá cumplir, entre otros, con los siguientes objetivos: promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; prevenir

²⁰ Devia Leila y Silvia Nonna (2008). Nuevo rumbo ambiental, Pág. 368-369. Editorial Ciudad Argentina.

²¹ Arts. 1,2,3,5,10,11,12,20 Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales provincial N° 11.723.

los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental; establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de la escala nacional y regional y procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

Respecto a los principios de la política ambiental, haré una breve mención de los mismos: principio de congruencia, principio de prevención, principio precautorio, principio de equidad intergeneracional, principio de progresividad, principio de responsabilidad, principio de subsidiaridad, principio de sustentabilidad, principio de solidaridad y principio de cooperación.

En lo que atañe al principio de sustentabilidad, que considero más que oportuno mencionar, el mismo refiere que “el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras”²².

El principio de prevención que “las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir” -este principio opera sobre la certeza del riesgo ambiental-.

Y el principio precautorio, establece que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente” -se trata de impedir consecuencias perjudiciales probables en el medio ambiente-.

Esta Ley Nacional también se aborda la evaluación de impacto ambiental como un instrumento de la política y gestión ambiental,

²² Art. 4 Ley General de Ambiente N° 25.675.

destacando que toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución, debiendo las personas físicas o jurídicas dar inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Y las autoridades determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados²³.

La autoridad de aplicación de la Ley Nacional, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Cabe destacar que la Constitución Nacional establece en su artículo 41 que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección²⁴, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales...”

En virtud de lo expuesto, es necesario entender que se considera presupuesto mínimo, según lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental

²³ Arts. 1,2,6,8,11, 69 a 72 Ley General de Ambiente N° 25.675.

²⁴ Los presupuestos mínimos de protección son comentados por Tomás Hutchinson- Aníbal J. Falbo.- Derecho Administrativo Ambiental en la Provincia de Buenos Aires.; Carlos Alfredo Botassi.- Derecho Administrativo Ambiental; y Jorge A. Franza.- Manual de Derecho de los Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente.

uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Por su parte, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, dispone en su artículo 28: “Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el suelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión, ambientalmente adecuada. En materia ecológica, deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia, planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales. Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad de agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna. Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlos”.

En la Ley Ambiental Nacional se determina el Poder de Policía ambiental y las diferentes sanciones a los que pueden ser pasibles los infractores al ambiente. Para ello, a fin de determinar el tipo y graduación de la sanción deberá tenerse en cuenta la magnitud del daño o peligro ambiental ocasionados, la condición económica del infractor, su capacidad de enmendar la situación generada y el carácter de reincidente.

IV. ACCIONES POLÍTICAS QUE LLEVARÍAN A LO QUE SE CONOCE COMO “DUMPING ECOLÓGICO”. EL PROTECCIONISMO

La existencia del Aeropuerto El Palomar, tangencialmente, podría constituir un caso del llamado “dumping ambiental”.

Por ello es interesante sumergirnos en la cuestión del citado dumping, debido a la evolución actual de la implementación de los aeropuertos a nivel global.

El mismo tendría lugar cuando los costes ambientales se internalizan en distinto grado en el interior de dos economías que comercian entre sí. Al tener el país una regulación más permisiva, contará con una ventaja en los costes que se trasladaría a los precios. El argumento del “dumping ecológico” reside en que esa diferencia de precios es desleal, y distorsiona el comercio²⁵²⁶.

Naturalmente, la operatividad última del concepto no es otra que la de justificar una protección en el comercio entre países. Los requisitos y circunstancias que deberían concurrir según la teoría del “dumping ecológico” para motivar una protección son:

- Daño a la industria nacional (pérdida de competitividad).
- Práctica desleal del comercio.
- Relación de causalidad entre la práctica desleal y el daño sobrevenido.

Otro tema que estimo oportuno destacar -y que quizás no sea tan simple de comprender- es el problema de la competitividad. Aquí, los efectos de una política nacional de internalización de costes ambientales tienen un efecto expansivo sobre los costes de producción y un consiguiente deterioro de la competitividad internacional frente a aquellas economías que no internalizan. Surge un problema de competitividad

²⁵ Fernández Rozas, José Carlos, *Sistema del comercio internacional*, Madrid, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, 2001, pp. 55-57

²⁶ Boletín Mexicano de Derecho Comparado Vol. 41 N° 121 –México- ene./abr. 2008 –Artículo- “La naturaleza del llamado dumping ecológico”- Óscar Cruz Barney, Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

para los productores nacionales en un contexto de transnacionalización²⁷ creciente de los procesos productivos, del capital, de los canales de comercialización, un proceso de mundialización en el que las economías están cada vez más abiertas y en el que la competitividad juega un papel clave para la supervivencia económica de las empresas²⁸.

En el extremo, este problema de competitividad quedaría reflejado en un proceso de deslocalización de las industrias contaminantes de los países más desarrollados a otros con un grado de desarrollo menor.

Es preciso también situar el problema de la competitividad en una perspectiva global de la economía en su conjunto, y no sólo desde las implicaciones a corto plazo sobre las industrias contaminantes. Esta visión sugiere que las políticas rigurosas en materia de protección ambiental, lejos de constituir un factor negativo de competitividad, son fuente de ventaja competitiva en el futuro. En virtud de una tendencia creciente de sensibilidad y exigencia medioambiental en los consumidores, los precursores que se anticipen a adoptar dichas normativas gozan de una posición de privilegio para competir en los mercados, aunque su competitividad se resienta en un primer momento. Es decir, para muchos sectores la competitividad sufre una evolución según una curva, que disminuye al principio, pero se recupera fuertemente después. Michael Porter se muestra decidido partidario de esta opinión cuando señala:

“Las normas rigurosas en materia de prestaciones y seguridad de los productos y de repercusiones medioambientales contribuyen a crear la ventaja competitiva. Impulsan a las empresas a mejorar la calidad, perfeccionar la tecnología y dotar a sus productos de ciertas características en las esferas que son de gran interés para los clientes (...) Son especialmente beneficiosas las reglamentaciones rigurosas que son precursoras de normas que alcanzarán una difusión internacional”²⁹.

²⁷ Artículo de Mónica Vargas Aguirre – Trabajadora Social Docente de la Universidad de Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile. Título: “Algunas reflexiones acerca de la globalización”. Recuperado de <http://www.rcci.net/globalizacion/2000/fg139.htm>

²⁸ <https://www.legiscomex.com/Documentos/dumping-ecologico-estandarizacion-regulaciones-ambientales-portafolio-verde>

²⁹ Rodríguez Carmona, Antonio, “El dumping ecológico: el papel de las medidas comerciales”, Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias

El nivel de desarrollo de los países condiciona así mismo las prioridades ambientales en la gestión de los recursos; de este modo, una sociedad subdesarrollada no tiene otro remedio que aceptar un deterioro del medio ambiente, en la medida en que resulte inevitable para alcanzar un mayor crecimiento económico.

Así como una sociedad en camino al crecimiento, pero a la sombra aún de los grandes países desarrollados, la Provincia de Buenos Aires ofreció al Gobierno Nacional un régimen más permisivo, no solo normativo sino presupuestario, para incentivar la instalación del Aeropuerto El Palomar en aquella área, produciendo de manera principal un gran impacto ambiental.

En el mismo orden de ideas, las autoridades autorizantes, respecto del Aeropuerto El Palomar, no habrían cumplido con todas las medidas de seguridad inherentes a la operación aerocomercial, y las denominadas líneas low cost no tendrían las mismas exigencias que cualquier otra aerolínea de bandera en Argentina y, además, no se someterían a los mismos procedimientos de fiscalización, habilitación y control.

Así pues, la ya mencionada OPDS, no habilitó el citado aeropuerto como lo marcaría la Ley Ambiental Provincial N° 11.723.

En nuestro ordenamiento, no existe una definición clara de lo que resulta ser el “Dumping Ecológico”, por lo que recurriremos a la normativa internacional. La legislación costarricense, por ejemplo, con el fin de evitar “dumping ambiental” y la existencia de “paraísos de contaminación”, taxativamente prohíbe regresiones ambientales mediante la derogación, debilitamiento o reducción de la normativa ambiental: *“Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en su legislación ambiental interna. En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación, como una forma de incentivar el comercio con otra Parte, o como un*

Económicas y Empresariales, Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM.

*incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio*³⁰.

En aquél país se habla de un principio de no regresión. Donde mayor desarrollo ha encontrado ese principio es en materia de derechos humanos, en especial como contracara del principio de progresión.

La Corte Constitucional de Costa Rica refiriéndose al derecho internacional ambiental estipuló que el fenómeno de internacionalización del derecho ambiental había seguido un patrón de desarrollo similar al de los Derechos Humanos, pues pasó de ser materia de jurisdicción doméstica de los Estados, a ser parte de la jurisdicción internacional. Es así como los derechos ambientales forman parte de los Derechos Humanos de la tercera categoría, no en importancia, sino por su ubicación de aceptación universal e histórica.

Ahora bien, ya en materia propia del principio de no regresión, se hace necesario exponer los instrumentos de Derechos Humanos de donde es posible fundamentar su existencia y contenido, siendo el artículo 28 de la Declaración del Hombre y del Ciudadano de 1793 el primer precedente al establecer que “una generación no puede comprometer con sus leyes a generaciones futuras”, debido a que como afirma Prieur *“la regresión del derecho ambiental que se decida hoy constituirá entonces una vulneración de los derechos de las generaciones futuras, ya que lleva a imponer a dichas generaciones futuras un medio ambiente degradado”*³¹.

Por su parte, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos abre la línea para el desarrollo del principio de progresividad de los Derechos Humanos, contracara de la no regresión, que reza: “Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del Hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

³⁰ Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA) del 01/2003.

³¹ Prieur, Michel, “El nuevo principio de no regresión en derecho ambiental”.

Los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificaron la visión de progresividad de los derechos humanos iniciada por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Es a partir del 2001 que la Corte Constitucional de Costa Rica mediante su jurisprudencia inicia el camino para el desarrollo del principio de no regresión, siempre ligado al ideal de progresión de los Derechos Humanos.

De las sentencias constitucionales³²⁻³³, es posible deducir la existencia de una línea jurisprudencial, que reconoce abiertamente el proceso constante e inacabado de conformación y consolidación de los derechos humanos que impone al Estado el deber de brindarles respecto y garantía, obligación que es creciente, gradual y progresiva en procura siempre de mejores y más adecuadas instancias de protección y exigible en todos los estadios de su desarrollo y crecimiento.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, sería posible la existencia de regresiones ambientales de carácter temporal, como podrían ser la inaplicación de normas o relajación de umbrales de protección, siempre que se trate de situaciones excepcionales justificadas en un estado de urgencia, emergencia o necesidad, y que las medidas adoptadas sean transitorias, tengan como propósito el bien común y sean justas, razonables y proporcionadas³⁴.

El punto y final, que ayudaría a cerrar la idea del dumping, es que los productores bajan sus costos a expensas del hábitat, incurriendo

³² En la resolución 2011-13641 la Sala Constitucional ratifica su línea respecto a la función que ostenta el principio de progresividad en materia interpretativa de los derechos fundamentales.

³³ En la sentencia 2010-14467 el Tribunal Constitucional otorgó carácter de mínimo o “piso” a las obligaciones establecidas en los tratados de derechos humanos, y en virtud de la aplicación del principio de progresividad, éstas pueden ser ampliadas por el Estado en el ordenamiento interno, prohibiendo su desconocimiento o restricción posterior a través de disposiciones legales o administrativas sin sustento técnico.

³⁴ El Principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia Constitucional Costarricense. M.Sc. Mario Peña Chacón.- Revista Judicial, Costa Rica, N° 104, Junio 2012.

en dumping ambiental, dejando de lado reglas que son hoy moneda corriente en el mundo desarrollado, pero no lo fueron, por lo general, en los tiempos en que emprendió su carrera hacia el mundo moderno.

Los cuidados ambientales, tienen un alto costo, que se ahorra en muchos países, como en Argentina, contaminando tierra, agua y aire, deforestando indiscriminadamente o induciendo la erosión de los suelos.

Por otro lado, aún visto el impacto ambiental que podría generar el dumping ecológico, y en hora buena, se intentan fomentar prácticas de preservación y reconstrucción ambiental, que lamentablemente las economías más pobres no pueden pagarse, pero que deberían lograr consolidar.

Asimismo, debería realizarse un consenso ciudadano mayor a nivel mundial, buscando evitar que los resultados, en lo acordado, no sean pobres, concentrándose en la eliminación de las políticas de subsidios y las prácticas verdaderamente desleales, en la búsqueda de la mayor transparencia en el intercambio y en criterios de solidaridad y equilibrio internacional, y no que predomine en esas discusiones, el torpe criterio proteccionista que hoy tiende, por lo que se advierte, a universalizarse.

Por eso, si bien, la motivación primaria es el cuidado ambiental, y el posible impacto, bajo el criterio de que los bienes ambientales pertenecen a la humanidad y cualquiera tiene derecho a exigir su cuidado, los argumentos proteccionistas también están presentes.

Los medios utilizados para hacer frente al dumping ecológico evidencian la posible convergencia entre los principios, en ocasiones aparentemente contrarios, del medio ambiente y el comercio internacional. Pues para estos casos es necesaria la identificación de alternativas que no solo castiguen, sino que no permitan la implementación de estas prácticas desleales, que deterioran tanto las condiciones del comercio a nivel local y mundial, como las del medio ambiente.

V. LOS POSIBLES BENEFICIOS AL ÁREA EN CUESTIÓN Y AL COMERCIO INTERNACIONAL

Es necesario mencionar que el proyecto aeroportuario, genera evidentemente grandes fuentes laborales. Oportunamente, se había

dicho que: “*el aeropuerto El Palomar es a 2020 lo que el ferrocarril fue a 1860*”³⁵.

El impacto en el desarrollo local que genera un aeropuerto es abismal, porque produce más seguridad y más oportunidades laborales y comerciales.

La internacionalización del Aeropuerto El Palomar, fue el resultado del crecimiento aerocomercial que tiene la Argentina.

Hoy las firmas Flybondi y JetSmart, esta última que fines de 2019 adquirió Norwegian, operan en varios destinos de cabotaje desde el Aeropuerto el Palomar: Córdoba, Bariloche, Iguazú, Mendoza, Neuquén, Tucumán, Jujuy, Bahía Blanca, Salta, Posadas, Santiago del Estero, Corrientes y Ushuaia. Incluso en diciembre del año pasado, Flybondi empezó a estrenar destinos a Brasil, como Florianópolis, Río de Janeiro y en enero de este año a San Pablo y el 03 de marzo del mismo a Porto Alegre. Ya había comenzado meses atrás con este plan ambicioso, sumando hangares para ya volar a otros destinos a nivel internacional: como a Paraguay, Santiago de Chile y Punta del Este -Uruguay.³⁶

A medida que se vayan sumando hangares, se espera que continúen desembarcando nuevas líneas aéreas.

En julio de 2018, se realizó en el Aeropuerto El Palomar la primera ampliación. Un edificio de 302 metros cuadrados que sumó otras dos puertas de embarque para albergar más vuelos. Se construyeron una nueva “terminal satélite” con una sala de embarque complementaria a la que estaba implementada, lo que posibilitó las otras dos puertas adicionales (la 3 y 4), más sanitarios y un sector para locales gastronómicos. En septiembre del 2019 se comenzó a trabajar para reacondicionar dos enormes hangares y convertirlos en una nueva terminal con 4 nuevas puertas de acceso a los vuelos.

Se sumará un escáner más de control de seguridad (hoy hay solo uno), un nuevo sector de Migraciones y otro de Aduana para arribos

³⁵ El 28/03/2018 Biblioteca Popular Juan Manuel Giuffra se desarrolló la audiencia pública convocada por la jueza federal de San Martín, Martina Forns, por el funcionamiento de un aeropuerto comercial en la Base Aérea de El Palomar. Expresión del Intendente de Morón, Ramiro Tagliaferro.

³⁶ Prensa. Flybondi. 06/03/2020. Recuperado de <https://prensa.flybondi.com/prensa-page>.

y partidas y tres nuevos mostradores de *check-in* (quedarán ocho en total). La superficie de esta nueva ampliación será impresionante, aunque tendrá como se expresó un fuerte costo económico³⁷.

El Aeropuerto El Palomar, es el primer aeropuerto low cost de Sudamérica; es decir, que cuenta con prestaciones básicas - servicios de rampa y a pasajeros- que disminuyen los costos de operación para las aerolíneas. Por ejemplo, no hay mangas ni servicios de remolque para aeronaves³⁸.

La gente puede viajar más barato y llegar en tren. Se duplicó la cantidad de gente que viaja en avión y se sigue fortaleciendo la conectividad entre provincias.

Se realizó toda una mejora integral, en la que se ordenó el tránsito, modernizó la zona y garantizó la seguridad de vecinos y pasajeros. También se renovó la estación de trenes de la línea San Martín, que es la primera en todo el país en estar conectada a un aeropuerto.

Hoy los aeropuertos son para el mundo la evolución constante de aquellas ciudades que no eran focos de turismo, que se habían mantenido alejadas del consumo y donde el crecimiento era nulo por no atraer, por ejemplo, a un público diferente del que circulaba habitualmente por ellas. A través de ellos se está logrando que la Argentina, sobretudo en ese barrio donde se encuentra implementado el Aeropuerto El Palomar, en donde la llegada de las ya mencionadas aerolíneas low cost es una realidad, se conviertan en ciudades productivas, de renombre a nivel mundial.

En la actualidad, las aeronaves son cada día más respetuosas en materia de emisiones sonoras, aun cuando hemos destacado que producen una gran contaminación ambiental.

*Es cierto que el progreso tiene costos y beneficios pero es imprescindible que los nuevos desafíos sean comprendidos integralmente, es decir, aceptar que su evolución y mejora suelen ser una constante*³⁹.

³⁷ “¿Cómo es El Palomar, el primer aeropuerto low cost en Latinoamérica?” La Gaceta Salta. Recuperado de <https://www.lagacetasalta.com.ar/nota/126128/posta/como-palomar-primer-aeropuerto-low-cost-latinoamerica.html> el 24/09/2019.

³⁸ Soporte Digital.- <https://prensa.flybondi.com/prensa-page/2019/9/10/flybondi-se-posiciona-como-la-aerolinea-low-cost-ms-grande-de-argentina>

³⁹ Luis Alberto Franco Director de la revista Aeromarket. Publicación en el diario Infobae. Artículo: “Aeropuerto de El Palomar: otra lucha entre la modernidad y el atraso” del 19/09/2019.

Es así que el fenómeno del “dumping ecológico” forma parte de un proceso de evolución de costes más amplio (costes laborales), en el cual los países desarrollados reacomodan sus ventajas competitivas y reestructuran sus industrias. Un proceso en el que hay ganadores y perdedores.

Para finalizar, es interesante comentar que hay obras como *Aerotropolis: The Way We'll Live Next*, de John Kasarda, que explican el fascinante fenómeno de los aeropuertos y predicen que pronto los aeropuertos se construirán deliberadamente en el centro de las ciudades.

Por otro lado, si bien la justicia, con su actuación y su gama jurisprudencial, como expondremos seguidamente, ha puesto en tela de juicio si ha sido correcta la implementación del Aeropuerto El Palomar, es menester que reconozca indefectiblemente ciertas secuencias históricas, la evolución constante de la aviación y los enormes beneficios que genera.

VI. JURISPRUDENCIA APLICABLE. LA INTERVENCIÓN DE LA JUSTICIA RESPECTO A LA SITUACIÓN DEL AEROPUERTO EL PALOMAR

Por último y no menos importante, es dable destacar la intervención e injerencia de aquel grupo de habitantes del sector, denominado Isla Verde de El Palomar, quienes hubieran iniciado una serie de acciones desde septiembre de 2017, para defender el espacio donde se implementaría comercialmente, como ya se dijo, el Aeropuerto El Palomar para líneas áreas low cost, ante los serios riesgos que implicaría el funcionamiento de esa terminal aérea en el lugar. En ese mes, presentaron su primer amparo ante la justicia para exigir que se llevara a cabo una audiencia pública y un pertinente estudio de impacto ambiental.

Así, el 1 de marzo de 2018 los vecinos afectados se unieron y concurrieron al Juzgado Federal de San Martín, a cargo de la señora Jueza la Dra. Martina Forns, a efectos de pedir la intervención de la Provincia de Buenos Aires. En este aspecto, detallaron que por el Artículo 28 de la Constitución Provincial, al aeropuerto lo debería habilitar, como se mencionó, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS).

Haciendo un paréntesis y continuando en unos párrafos más adelante con la intervención de la justicia y demás autoridades nacionales y provinciales, urge señalar que en lo que atañe a la Audiencia Pública, el impacto a varios niveles que tiene la instalación en El Palomar de un aeropuerto civil de uso comercial destinado, en principio, para la aerolínea low cost Flybondi, en el ámbito local, colocó el foco en el rol del Municipio y del Consejo Deliberante en cuanto a la difusión, el acceso a la información y tratamiento del proyecto de cara a los vecinos.

Presuntamente, se habría violado la ley de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831 en los tres niveles (Nacional, Provincial y Municipal)⁴⁰.

En ningún momento se presentó y se debatió el proyecto del Aeropuerto El Palomar ante el Concejo Deliberante. Había un protocolo provincial de declaración de impacto ambiental, conforme a la Ley N°11.723, que no se habría cumplido, que era responsabilidad del Municipio y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. El estudio debería haberse realizado en conjunto por ambas jurisdicciones. Es menester señalar que es una potestad que tiene el Concejo Deliberante, y es una obligación del intendente.

También, en virtud de la presentación de los vecinos, de la herramienta procesal del amparo, cabe mencionar, dos fallos de gran interés, así pues:

El 2 octubre de 1986, en la causa, “Morales, Víctor H. Y Rinaldi J.J. c/. Provincia de Mendoza p/Acción de Amparo”⁴¹ el Juzgado Civil, Comercial y de Minas N° 4 de Mendoza, declaró la inconstitucionalidad de un decreto provincial vinculado a la pesca deportiva. El citado Decreto levantaba la veda deportiva de caza y pesca en la Reserva Faunística Laguna de Llananelo sin estudio previo. El juez entendió que la vía de amparo resulta apta para proteger el entorno debido a que “el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado es un atributo

⁴⁰ Soporte Digital.- Periódico el Idigital Argentina.

⁴¹ 4° Juzgado Civil, Comercial y Minas de Mendoza. 1986. Causa Morales, Víctor H. Y Rinaldi J.J. c/Provincia de Mendoza p/Acción de Amparo, sentencia del 2 de octubre de 1986, comentado por Carlos Alfredo Botassi en el libro “Derecho Administrativo Ambiental”, Pág. 126

fundamental de los individuos. Toda agresión al medio ambiente se traduce, a la postre, en una amenaza a la vida misma, a la integridad psico-física del hombre que se sustenta en el equilibrio ecológico, atributos aquéllos integrativos del ordenamiento jurídico fundamental que contiene una enumeración no clausurada de los derechos personalísimos. Desde esta óptica la tutela del ambiente coincide con la protección al equilibrio psico-físico del hombre, y como tal debe considerársela garantizada constitucionalmente (art. 33 CN)”.

Otro hito se constituyó en la causa del 19 de febrero de 1987, “Christou, Hugo y otros c/Municipalidad de Tres de Febrero s/amparo”⁴² de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la que varios vecinos demandaron amparo contra la Municipalidad de Tres de Febrero pidiendo la anulación de una ordenanza que fijaba un área del Partido como zona industrial, convalidando la actividad de una fábrica allí instalada y cuestionada como contaminante. Sostuvieron que ese acto estaba en pugna con diversas normas de procedimiento y afectaba sus derechos a vivir una vida sana, sin las molestias de ruidos y olores que afectaban la salud; y sin el agravio moral de verse expuestos a sufrir las consecuencias de siniestros provocados por la fábrica cercana a sus domicilios. Los actores iniciaron demanda de amparo contra la Municipalidad de Tres de Febrero para que se dejen sin efecto la Ordenanza n° 1678 y el decreto municipal que la promulgó n° 918/84, por considerar a tales normas arbitrarias y manifiestamente ilegales. En las dos instancias de grado el pedido de amparo fue rechazado por entenderse que existían otras vías ordinarias para debatir sobre el punto litigioso. Finalmente la causa llegó a conocimiento de la Corte Nacional, que dio la razón a los accionantes.

En el mismo sentido, y en relación a lo expresado anteriormente y a la protección del medio ambiente y la actividad minera, cabe destacar un fallo precursor, “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/ recurso de hecho” del 17 de abril del 2007⁴³, en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al amparo ambiental planteado, declaró inamisible el recurso extraordinario interpuesto contra

⁴² Fallos 310:324, comentado por Carlos Alfredo Botassi en el libro “Derecho Administrativo Ambiental”, Pág. 127.

⁴³ Fallos: 330:1791.

él, y falló en contra de la Provincia de Chubut y de la empresa minera también demandada, por considerar que, si bien la Nación dicta las presupuestos mínimos de protección ambiental, las provincias están facultadas para complementar dicha legislación (Art. 14 de la C.N.), y que la Ley N° 4.032 de la Provincia de Chubut no se entraba en colisión con las Leyes Nacionales N° 24.585 y N° 25.675, por lo que, resolvió paralizar explotación a cielo abierto de una mina de oro hasta que se llevara a cabo la consulta pública prevista en la mencionada ley provincial y la autoridad de aplicación provincial se pronunciara sobre el informe de impacto ambiental presentado por la empresa minera.

El fallo “Villivar” y otros posteriores, en los cuales con idéntica postura la C.S.J.N. suspende autorizaciones para desarrollar determinadas actividades ante la falta de Evaluación de Impacto Ambiental y otros procedimientos estipulados en la normativa de protección ambiental, dejó de manifiesto que la Corte se encuentra enrolada en el actual paradigma ambiental, y que en sus sentencias tiene en miras no solo el principio de prevención, que opera sobre la certeza de riesgo ambiental, sino también el principio precautorio que trata de impedir consecuencias perjudiciales probables en el medio ambiente⁴⁴.

Retomando la intervención de la justicia, se señala que a mediados del mes de mayo del 2019 la Corte Suprema de Justicia de la Nación le había exigido al Gobierno Nacional que aporte a la causa, antes del mes de junio, la Declaración de Impacto Ambiental respectiva.

En una esfera inferior, intervino en representación del colectivo de los vecinos el Dr. Marisi, que formalmente consiguiera, como se indicó anteriormente, en un inicio una medida cautelar por parte de la jueza de primera instancia la Dra. Martina Fornis, mediante la cual se cancelaban las operaciones desde el aeropuerto del oeste del Conurbano. Por su parte, el Ministerio de Transporte logró levantarla, con restricciones sobre la cantidad de vuelos, y finalmente, tras una audiencia pública y una serie de obras requeridas, el Poder Ejecutivo consiguió el levantamiento total de la medida cautelar con el visto bueno de la Cámara Federal.

⁴⁴ La Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) y Thomson Reuters – La Ley.

Hasta esta instancia, el Ministerio de Transporte no había respondido al pedido de informe solicitado por la justicia, sosteniendo que en el fallo del 28 de diciembre la Cámara de San Martín dio por cumplido el principio precautorio de la Ley General de Medio Ambiente, con la presentación de dos estudios de impacto ambiental sobre las obras realizadas, la audiencia pública y doce informes de mediciones mensuales.

Sin embargo, se persistió en la no implementación del Aeropuerto en cuestión, y el recurso extraordinario presentado por el Dr. Marisi, apuntó contra el origen de la habilitación del aeropuerto. *“Durante la instrucción de la jueza Martina Fornis, el Gobierno sostuvo una y otra vez que la DIA no existía porque no era necesaria. Es decir, a lo largo del pleito, el Gobierno reconoció que era cierto lo denunciado por los vecinos en cuanto a que no se había cumplido con el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y que no se había emitido la consiguiente declaración”*⁴⁵.

La declaración de impacto ambiental original debería haber sido aprobada también por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), bajo la órbita del gobierno bonaerense.

Ya en agosto del 2019, la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) aprobó, una evaluación de impacto ambiental (Resolución 369/2019) en la que detalló que la cuestión ambiental en la actividad aeronáutica sigue las directrices de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)⁴⁶ sobre las operaciones aéreas en el Aeropuerto El Palomar, donde opera la mayoría de las aerolíneas *low cost*, y ratificó que la estación aérea se encontraba bajo las condiciones requeridas para operar durante las 24 horas, a pesar de aquella medida cautelar que suspendió los vuelos nocturnos. Ese mismo mes, la Jueza Martina Fornis, había dispuesto prohibir los vuelos entre las 11 de la noche y las seis de la mañana, para que no afectaran las horas de sueño, a partir del mes de septiembre.

Por su parte, desde la ANAC se quedaron disconformes, y apelaron el fallo y consiguientemente aprobaron el informe que señaló

⁴⁵ <https://mensajero.com.ar/nota/101867>

⁴⁶ Administración Nacional de Aviación Civil- RESOL-2019-369-APN-ANAC#MTR- Ciudad de Buenos Aires, 27/05/2019.

que el aeropuerto estaba en condiciones de operar las 24 horas, destacando que a través del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) se dictó la Resolución N° 36/08, aprobatoria del “Reglamento para la autorización, fiscalización, habilitación y aprobación de obras”, que contempla los aspectos y requisitos ambientales necesarios para llevar adelante un proyecto de obra.

El texto precisó que la ANAC aprobó su definición de la Política Ambiental en la Resolución 299/17, que promueve la adopción de medidas en coincidencia con los planes y programas gubernamentales nacionales e internacionales y la búsqueda de una mejor calidad de vida, comprometida con la responsabilidad social.

Oportunamente, se había convocado como se expresó antes a una audiencia pública⁴⁷ para considerar los proyectos de obras y de actividades aeronáuticas en el aeropuerto, proceso que culminó con el dictado de la Resolución 534/18 del Ministerio de Transporte, que aprobó el informe final que habría dado respuestas a las preocupaciones de la ciudadanía.

Y además, se pudo inferir de la lectura de varios antecedentes que tanto la ANAC como el ORSNA, en virtud de haber autorizado los Estudios de Impacto Ambiental e Informes de Avances Mensuales en el ámbito de sus respectivas competencias, podrían hacer concluir que la actividad aeronáutica y aeroportuaria en torno al Aeropuerto El Palomar resultaría compatible con el medio ambiente.

Tras los informes realizados durante 12 meses, la ANAC argumentó que “está en condiciones de aprobar los Informes de Avance Mensual, los Estudios de Impacto Ambiental e Informe Final de Niveles

⁴⁷ Audiencia Pública N° 220, llevada a cabo el día 28 de Marzo de 2018. La Audiencia Pública tuvo por objeto considerar los proyectos de obras y actividades aeronáuticas en el Aeropuerto “EL PALOMAR”, Morón, Provincia de BUENOS AIRES, así como presentar las acciones actuales y planes para incrementar los servicios aeronáuticos comerciales desde el mencionado Aeropuerto y considerar las opiniones de los ciudadanos. Esta instancia de participación ciudadana ha sido ordenada en fecha 1 de febrero de 2018, por la Sra. Juez Martina I. Forns, a cargo del Juzgado Federal Civil Comercial y Contencioso Administrativo N° 2, Secretaría N° 1, en el marco de la causa “Marisi Leandro y otro c/ PEN – Ministerio de Transporte de la Nación y Otros/ Amparo Ambiental” (Expte. N° 113.686/2017).-

de Impacto Acústico y Calidad de Aire relativos a la nueva actividad que se desarrolla en el Aeropuerto El Palomar⁴⁸, ello sin perjuicio de continuar con las mediciones.

A partir de las ideas y vueltas expuestas, la Justicia habilitó la operatoria aeronáutica sin límite alguno y hasta el momento no ha cuestionado en otra oportunidad las obras proyectadas.

VII. CONCLUSIÓN

Al no ser apropiada la implementación del Aeropuerto El Palomar, el proyecto estuvo siempre muy cerca de no concretarse. Se luchó, para lograr que se respete la opinión colectiva, atento el medioambiente que afecta el entorno donde se encuentra el citado aeropuerto.

Una evaluación de impacto ambiental correcta nunca hubiera permitido una obra así, pero finalmente se logró su puesta en marcha. Allí, hay bosques de talar, pastizal pampeano y humedales, que son fundamentales para purificar el aire y absorber el agua. Si no existieran, esta zona se inundaría con cualquier lluvia fuerte.

El aeropuerto ya es una realidad, donde el impacto ambiental y el desmedro al medioambiente ya prosperó.

Los fines del mismo no son todos malintencionados, evidentemente, pero habría que generar o crear una contención ambiental para cuidar o preservar el ambiente no solo para la actualidad sino para las generaciones futuras.

En la actualidad, el Aeropuerto El Palomar, si bien conectó al barrio con el mundo, está teniendo una operación de movimientos diarios, del que se desprendería que el aeropuerto ya estaría por encima de su capacidad máxima de operaciones de bajo impacto, y las zonas vecinas a las cabeceras ya estarían sufriendo un impacto considerable debido al ruido aeronáutico.

La mayor contaminación de los aeropuertos es sonora. El ruido aeronáutico, que se caracteriza por tener mucha energía y poca duración, es uno de los factores que más se evalúa al momento de instalar

⁴⁸ Argumentación de la Administración Nacional de Aviación Civil el 21-08-2019.

un aeropuerto dentro de una ciudad. Es casi nula la regulación que existe en el país respecto a este tipo de ruido. Hay cierta normativa que podría mencionarse como el Código Aeronáutico a nivel nacional⁴⁹ y el viejo Código Civil Argentino⁵⁰.

En relación con el medio ambiente como bien jurídicamente protegido, en nuestro derecho interno cabe marcar como hecho importante la Reforma Constitucional de 1994, que marcó la incorporación a nuestra C.N. del derecho a un ambiente sano y la legitimación necesaria para defenderlo, teniendo como consecuencia inmediata una profusa legislación ambiental, que si bien tuteló al medio ambiente de manera desarticulada, porque legislaba a cada recurso natural por separado, esto se subsanó en parte con la entrada en vigencia de la Ley General del Ambiente que marcó políticas ambientales detalladas y claras.

Una consideración aparte merece la tutela judicial del ambiente en nuestro país. En muchas causas, los tribunales de primera instancia no aplican con estrictez los preceptos que protegen el bien colectivo medio ambiente, dejando prevalecer los intereses particulares, situación que se revierte al intervenir la C.S.J.N. la cual, en forma homogénea interpreta y aplica los Principios Preventivo y Precautorio en materia ambiental.

Muchos de los conflictos sociales, incluidos los ambientales, se gestan en la no observancia de la normativa y la falta de control por parte de las autoridades de aplicación de las diversas normas, por lo que los afectados defienden sus derechos realizando diversos tipos de reclamos y, en muchos casos, los ciudadanos deben acudir a la justicia para que sus derechos sean respetados. Deberían prevalecer otros medios de resolución de conflicto e, incluso, la audiencia pública previa a cualquier toma de decisión importante.

En el problema ambiental analizado, se pudo determinar que fueron varias las circunstancias que detonaron la discrepancia: la falta de información ambiental y el regateo de la misma por parte del Estado; la falta de espacios de participación social que deberían haber sido brindados por las autoridades de aplicación de la norma ambiental; la falta

⁴⁹ Código Aeronáutico Civil Nacional (Ley N° 17.285) - Art. 155.

⁵⁰ Código Civil Argentino Ley (modificado por la Ley N° 17.711) – Art. 2618.

de cumplimiento de los procedimientos e instrumentos que las leyes ambientales, tanto nacionales como provinciales, estipulan para llevar a cabo la implementación de obras como el Aeropuerto El Palomar. Todo esto creó una incertidumbre tal que obligó a los ciudadanos a instalar una férrea defensa de su derecho a un ambiente sano, y de esta manera se suscitó un conflicto.

Una vez instalado el conflicto, el Estado no asumió el reencauzamiento del mismo buscando instancias de diálogo, sino que fue la propia comunidad la que buscó una solución, al solicitar la audiencia pública y a falta de esta recurrió a la justicia.

La mayor dificultad se encuentra en la falta de normativa, ya que en nuestro país no existen a nivel nacional y provincial normativas que puedan servir de antecedentes para no caer en el posible llamado “dumping ecológico”.

Finalmente, y en relación con la hipótesis de trabajo que direccionó esta investigación, podemos afirmar que la misma se confirma, ya que en ella se afirma que es necesaria una mayor participación del Estado en los procesos de información y participación ciudadana, lo que evitaría condicionar la normativa ambiental a intereses de tipo económicos, y podría encauzar los conflictos sociales antes de que se instalen, y una vez instalados los conflictos el Estado debe buscar vías de solución del problema, pero del análisis de este trabajo se desprende que ello no ocurre.

Si queremos lograr una rápida y eficaz implementación del desarrollo sostenible, es esencial hacer progresar el derecho ambiental, e integrarlo e interconectarlo con otras ramas del mundo jurídico.

Más específicamente, se debe generar un proteccionismo superior, y convertir al derecho ambiental, como lo establece la legislación comparada, al rango de derecho humano de injerencia colectiva.

El aeropuerto es futuro y evolución, de ello no hay duda. Todo tiene su costo, pero siempre miremos el costo y beneficio de una obra de tal envergadura.

Para culminar, dedico esta expresión del jurista Essain José Alberto: “La utopía del desarrollo sostenible quizá no sea más que esa noción inalcanzable, aquella que en realidad no sirve para andar, para lograr cada día un paso más por esos vientos, aun cuando algunos puedan pensarla como imposible de alcanzar alguna vez”.

VIII. PROPUESTA DE RESERVA NATURAL

En virtud de todo lo expuesto, sería ideal tomar como propuesta que en esa zona se haga una reserva natural. Se busca constituir una reserva ecológica urbana denominada “Isla Verde”, donde se desarrolle un polo cultural, ambiental, educativo, recreativo y sustentable, conformando un activo real, demostrando que se puede trabajar en pos del ambiente en congruencia con el desarrollo de la población.

En la zona existe una escasa relación de 1,2 m² de espacio verde por habitante, apenas el 10% de lo que recomienda la OMS para una buena calidad de vida de la ciudadanía.

“Los terrenos que pretenden ser declarados Reserva Natural Urbana se encuentran amenazados, no solo por el impacto ambiental significativo por la operatoria aeroportuaria sino por las consiguientes etapas de ampliación planteadas sobre el sitio: Área de logística ferroviaria, nueva terminal y autopista arroyo Morón, lo que implicaría la desaparición de la totalidad del espacio natural aún preservado”⁵¹.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Normativa

Constitución Nacional Argentina.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Ley de Ministerios 2018 N° 14.989 del 29 de Diciembre del 2017 de la Provincia de Buenos Aires

Ley N° 11.723. Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente.

Normas y recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Resoluciones de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC).

⁵¹ Organización Isla Verde Asociación Civil. (2019) Proyecto de Reserva Natural Urbana Isla Verde.

Doctrina

- Balbín, Carlos F., “Manual de Derecho Administrativo”, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2011, 1ª ed.
- Botassi, Carlos Alfredo - Derecho Administrativo Ambiental.
- Cafferatta, N., “Panorama actual del derecho ambiental”, en Cossari, N. y Luna, D., “Cuestiones actuales de derecho ambiental”, Ed. El Derecho, Buenos Aires, 2007.
- Devia Leila – Silvia Nonna, “Nuevo rumbo ambiental”.
- Documentos publicados en la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ).
- Diversos artículos de diario- Soporte Digital.
- Dossier.- Un aeropuerto en el Conurbano. Para una lectura histórica y cultural de un territorio en disputa [69-88]- Daniela Soldano, María Gimena Perret Marino. *Revista Transporte y Territorio* /21 (julio-diciembre, 2019).
- Falbo, Aníbal, “La Corte provincial y el debido procedimiento administrativo ambiental”, *RD Amb.* 23-194/2000.
- Franza, Jorge A. y Tomás P. - Manual de Derecho de Derecho Ambiental.
- Gherzi Carlos Alberto “Daños al Ecosistema y al Medio Ambiente”.
- Nonna Silvia “Ambiente y Residuos peligrosos”.

Doctrina consultada en el portal Thomson Reuters - La Ley

- Tomás Hutchinson- Aníbal J. Falbo.- Derecho Administrativo Ambiental en la Provincia de Buenos Aires.
- Valls, Marío F. - Derecho Ambiental.- Ed. Abeledo Perrot.