

PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL*

Estudio de caso a partir del Aeropuerto El Palomar

Alejandro Julio García

Abogado (UMSA). diplomado en Género y Gestión Institucional (INDAE). especialista en Derecho Administrativo (UCALP)

Resumen

El objetivo principal de esta investigación fue destacar el impacto que sobre el ambiente produciría el Aeropuerto El Palomar en zonas urbanas. Hubo un paréntesis respecto a la intervención de la ciudadanía a través de la herramienta procesal del amparo y la audiencia pública en el conflicto suscitado a raíz de dicha implementación. Finalmente, la conclusión es que se habría otorgado como consecuencia una flexibilización de la normativa administrativa interna a efectos de que pudieran operar empresas aéreas de bajo costo y, por otro lado, que es posible la creación de una reserva natural urbana en pos de la evolución del desarrollo humano en nuestro país.

Palabras clave: Derecho Ambiental – Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental- Aeropuerto El Palomar - *Dumping* Ecológico.

Abstract

The main objective of this research was to highlight the impact that El Palomar Airport would have on the environment in urban areas. There was a parenthesis regarding the intervention of citizens through the procedural tool of amparo and the public hearing in the conflict that arose as a result of said implementation. Finally, the conclusion is that it would have been granted as a consequence a relaxation of the internal administrative regulations so that low-cost airlines could operate and, on the other hand, that it is possible to create an urban nature reserve in pursuit of the evolution of the human development in our country.

Keywords: Environmental Law - Environmental Impact Assessment Procedure- El Palomar Airport - *Ecological Dumping*.

* Síntesis del Trabajo Integrador Final presentado para la titulación de la Especialización en Derecho Administrativo (UCALP).

I. Introducción. Planteo hipotético

La hipótesis del trabajo buscó 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 dichas operaciones generarían y aquello que en derecho comparado se consideraría *dumping* ecológico.

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

Los países subdesarrollados no pueden competir con los niveles de sofisticación ambiental que países más desarrollados les 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 proteccionistas¹. Es por ello por lo 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»², 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).

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, en 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 el impacto acústico que genera el actual tráfico del Aeropuerto El Palomar, habilitado por el Gobierno nacional, para las operaciones de la firma Flybondi

¹ 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.

² **Carta del Ministerio de Transporte - La Revolución de los Aviones. Página Casa Rosa de la Nación Argentina.** Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/79informacion/carta-jefatura-gabinete/42189-carta-del-ministerio-de-transporte-la-revolucion-de-los-aviones>.

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. Entre los efectos que suelen provocar este tipo de contaminación, el estudio indica la «perturbación del sueño» (Página 12, 18 de septiembre de 2019).

Es por ello por lo que, a la luz de los referentes estudios, se denunciaron daño ambiental y desmonte ilegal³.

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 que emanan los aviones al despegar y aterrizar»⁴.

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.

La construcción total del citado aeropuerto implicaría la deforestación de unas doscientas hectáreas de bosques únicos en Buenos Aires (Foroambiental, 31 de enero de 2018) y la destrucción de humedales.

El desmonte ilegal se está realizando en la zona donde se encuentra el grupo Isla Verde-Arroyo Corvalán, área sobre la cual el Aeropuerto El Palomar no tiene la concesión.

En El Palomar, existe una diferencia de temperatura, por la cual se conforman esos humedales. Funciona como un embudo, de modo que las aguas de las zonas circundantes se reúnen en el centro, que es donde está ubicado el aeropuerto. Esos bosques y humedales son fundamentales para purificar el aire, absorber el agua por las lluvias, mitigar las temperaturas extremas y por ser reservorio de vida silvestre.

En este sentido, cabe mencionar la Ley provincial de Ministerios N.º 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)⁵, que establece dentro de sus funciones la de planificar, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental.

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 el cual se teme sea cancerígeno (Soldano y Perret Marino, 2019).

Asimismo, 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

³ 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 7 de mayo de 2018.

⁴ 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*.

⁵ Art. 44 de la Ley de Ministerios N.º 14.989 de la Provincia de Buenos Aires, del 29/12/17.

el fuerte ruido y vibraciones que generan, se crean las condiciones para que los estudiantes padezcan problemas de aprendizaje.

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 que advierte sobre las consecuencias negativas de los vuelos.

El investigador independiente del CONICET y de la UNGS, Guillermo Jorge⁶, tituló el trabajo «Operaciones comerciales en el aeródromo de El Palomar: 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 los estudios de impacto ambiental realizado por Aeropuertos Argentina 2000 —en adelante AA 2000—, «en cierta manera, minimizan que la conversión de la base militar en un aeropuerto comercial de alto tránsito no tiene impacto apreciable sobre la población vecina»⁷.

Más adelante, detalló que «este impacto tiene dos aristas fundamentales: la contaminación por emisiones gaseosas y la contaminación sonora». 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» (Jorge, 2019).

El citado investigador aseguró que se ha producido un gran impacto acústico con las operaciones existentes hacia finales de 2018.

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

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 (art. 69) que, si el Consejo estima que los aeropuertos u otras instalaciones y servicios para la navegación

⁶ Licenciado en Ciencias Físicas (1998) y doctor en Ciencias Físicas (2005) por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires. Investigador del CONICET desde 2005 y profesor UNGS desde 2012, de enero del 2019.

⁷ 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 103ª Reunión de la Asociación Física Argentina (Reunión Nacional de Física, División Industria y División Educación, año 2018).

aérea de un Estado contratante 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.

En este apartado, cabe mencionar la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de la Provincia de Buenos Aires N.º 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, asegurar a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica y garantizar a todos los habitantes el derecho de gozar de un ambiente sano.

Aquí hemos de señalar que el Poder Ejecutivo provincial y los municipios deben garantizar que todo emprendimiento que implique acciones u obras susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente de la provincia de Buenos Aires 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 habría cumplido 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.

La declaración de impacto ambiental constituye, así, 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 solicitada⁸.

Por sobre todo, la Ley General de Ambiente Nacional N.º 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 el siguiente objetivo: promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria.

⁸ Arts. 1, 2, 3, 5, 10, 11, 12, 20 de la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley provincial N.º 11.723).

Respecto a los principios de la política ambiental, mencionaré aquellos que en la justicia tienen más injerencia, tales como: principio de prevención, principio precautorio y principio de sustentabilidad.

Esta Ley nacional también aborda la evaluación de impacto ambiental como un instrumento de la política y gestión ambiental; destaca 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. Asimismo, establece que las personas físicas o jurídicas deben 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 sobre dicha índole en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados⁹.

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 [...]. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección¹⁰, 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 uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental.

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...

⁹ Arts. 1, 2, 6, 8, 11, 69 a 72 de la Ley General de Ambiente N.º 25.675.

¹⁰ Los presupuestos mínimos de protección son comentados por Hutchinson T. y Falbo A. *Derecho Administrativo Ambiental en la Provincia de Buenos Aires*; Botassi, C. A. *Derecho Administrativo Ambiental*; Franza J. A. *Manual de Derecho de los Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente*.

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». Este 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 comercio (Fernández Rozas, 2001; Cruz Barney, 2008).

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, una política nacional de internalización de costes ambientales tiene un efecto expansivo sobre los gastos de producción y un consiguiente deterioro de la competitividad internacional frente a aquellas economías que no internalizan. Surge un problema de competitividad para los productores nacionales en un contexto de transnacionalización creciente (Vargas Aguirre, 2000) 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 empresas¹¹.

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 solo 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. 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.

¹¹ Cf. <https://www.legiscomex.com/Documentos/dumping-ecologico-estandarizacion-regulaciones-ambientales-portafolio-verde>

El nivel de desarrollo de los países condiciona, asimismo, 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, lo cual produjo principalmente un gran impacto ambiental.

Así pues, la ya mencionada OPDS no habilitó el citado aeropuerto como lo marcaría la Ley Ambiental Provincial N.º 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 ambiental¹².

Se admite sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia constitucional costarricense, que 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 proporcionadas (Peña Chacón, M., 2012).

El punto y final, que ayudaría a cerrar la idea del *dumping*, es que los productores bajan sus costos a expensas del hábitat, con lo cual incurren 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 ahorran en muchos países, como en la Argentina, acción que provoca la contaminación de la tierra, el agua y el aire, la deforestación indiscriminada o la erosión de los suelos.

Además, se viene intentando fomentar prácticas de preservación y reconstrucción ambiental que, lamentablemente, las economías más pobres no pueden pagar, pero que deberían lograr consolidar.

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, se advierte que, en cierta medida, los argumentos proteccionistas también están presentes.

¹² Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA) del 1/2003.

V. Los posibles beneficios al área en cuestión y al comercio internacional

El impacto en el desarrollo local que genera un aeropuerto es abismal, porque produce más seguridad y más oportunidades laborales y comerciales. De forma oportuna, se había dicho que: «el Aeropuerto El Palomar es a 2020 lo que el ferrocarril fue a 1860»¹³. La internacionalización del Aeropuerto El Palomar, fue el resultado del crecimiento aerocomercial que tiene la Argentina.

Este proyecto aeroportuario 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 aerolíneas¹⁴. 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. Las empresas *low cost* están volando a distintos destinos internacionales. 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, como sucede con el Barrio El Palomar.

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.

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 iniciaron 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

¹³ El 28/3/2018 en la 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.

¹⁴ Soporte digital: <https://prensa.flybondi.com/prensa-page/2019/9/10/flybondi-se-posiciona-como-la-aerolnea-low-cost-ms-grande-de-argentina>

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 Dra. Martina Forn, 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, 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.º 25.831 en los tres niveles (nacional, provincial y municipal)¹⁵.

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.º 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.

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 Amparo¹⁶, el Juzgado Civil, Comercial y de Minas N.º 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 Llancanelo sin estudio previo. El juez entendió que «la vía de amparo resulta apta para proteger el entorno».

Otro hito se constituyó en la causa del 19 de febrero de 1987, Christou, Hugo y otros c/Municipalidad de Tres de Febrero s/amparo¹⁷ 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.

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

¹⁵ Soporte digital. Periódico *El digital*.

¹⁶ IV 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.

¹⁷ Fallos 310:324, comentado por Carlos Alfredo Botassi en el libro *Derecho Administrativo Ambiental*, pág. 127.

Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/recurso de hecho del 17 de abril del 2007¹⁸, en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al amparo ambiental planteado, declaró inamisible el recurso extraordinario interpuesto contra él y falló en contra de la provincia de Chubut y de la empresa minera también demandada, y resolvió paralizar la 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, 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 ambiente¹⁹.

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 aportara a la causa, antes del mes de junio, la declaración de impacto ambiental respectiva.

El Ministerio de Transporte sostuvo 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.

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)²⁰ 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 Forns, había dispuesto prohibir los vuelos entre las 11 de la noche y las 6 de la mañana, para que no afectaran las horas de sueño, a partir del mes de septiembre.

Por su parte, la ANAC se quedó disconforme y apeló el fallo; consiguientemente, se aprobó el informe que señalaba que el aeropuerto estaba en condiciones de operar

¹⁸ Fallos: 330:1791.

¹⁹ La Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) y Thomson Reuters – La Ley.

²⁰ Administración Nacional de Aviación Civil- RESOL-2019-369-APN-ANAC#MTR- Ciudad de Buenos Aires, 27/5/2019.

las 24 horas y destacaba que, a través del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), se había dictado la Resolución N.º 36/08, aprobatoria del «Reglamento para la autorización, fiscalización, habilitación y aprobación de obras», que contemplaba los aspectos y requisitos ambientales necesarios para llevar adelante un proyecto de obra.

Oportunamente, se convocó a una audiencia pública²¹ 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, el cual aprobó el informe final que habría dado respuestas a las preocupaciones de la ciudadanía.

Tras los informes realizados durante doce 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 de Impacto Acústico y Calidad de Aire relativos a la nueva actividad que se desarrolla en el Aeropuerto El Palomar»²², 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 y propuesta de reserva natural

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 medio ambiente 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. En virtud de todo lo expuesto, sería ideal tomar como propuesta que, en esa zona, se haga una reserva natural urbana Isla Verde.

Se busca constituir una reserva ecológica urbana, donde se desarrolle un polo cultural, ambiental, educativo, recreativo y sustentable, y conformar un activo real, lo cual

²¹ Audiencia pública N.º 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. jueza Martina I. Forns, a cargo del Juzgado Federal Civil Comercial y Contencioso Administrativo N.º 2, Secretaría N.º 1, en el marco de la causa Marisi Leandro y otro c/ PEN – Ministerio de Transporte de la Nación y Otro s/ Amparo Ambiental (Expte. N.º 113.686/2017).

²² Argumentación de la Administración Nacional de Aviación Civil del 21-8-2019.

demuestra que se puede trabajar en pos del ambiente en congruencia con el desarrollo de la población.

El aeropuerto ya es una realidad donde el impacto ambiental y el desmedro al medio ambiente ya prosperó.

Una vez instalado el conflicto, el Estado no asumió el reencauzamiento de aquel para explorar instancias de diálogo, sino que fue la propia comunidad la que buscó una solución al solicitar la audiencia pública y, cuando esta no llegó, 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 aseverar que ella queda confirmada, puesto que en ella se afirma que es necesaria una mayor intervención del Estado en los procesos de información y participación ciudadana, lo que evitaría condicionar la normativa ambiental a intereses de tipo económicos.

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 José Alberto Essain:

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. Bibliografía

Normativa:

Balbín, C. F. (2011). *Manual de Derecho Administrativo*. 1.^a ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. La Ley.

Botassi, C. A. (2017). *Derecho Administrativo Ambiental*. La Plata, Argentina: Ed. LEP.

Cafferatta, N. A. (2007). Panorama actual del derecho ambiental. En Cossari, N. G. A. y Luna, D. G. (Coords.). *Cuestiones actuales de derecho ambiental*. Buenos Aires: Ed. El Derecho.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. *Boletín Oficial* n.º 22740. La Plata, Argentina (14 de septiembre de 1994).

Constitución Nacional Argentina. Ley N.º 24.430. *Boletín Oficial* n.º 28057. Buenos Aires, Argentina (10 de enero de 1995).

Cruz Barney, O. (2008). La naturaleza del llamado *dumping ecológico*. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 41(121).

Devia, L. y Nonna, S. (2008). *Nuevo rumbo ambiental*. Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina.

- Falbo, A. (2000). La Corte provincial y el debido procedimiento administrativo ambiental. *RD Amb*, 23-194.
- Fernández Rozas, J. C., *Sistema del comercio internacional*, Madrid, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, 2001, pp. 55-57.
- Foroambiental*. Sin estudio de impacto ambiental, avanza la construcción del aeropuerto El Palomar. Recuperado de: <https://www.foroambiental.net/sin-estudio-impacto-ambiental-avanza-la-construccion-del-aeropuerto-palomar> el 31/1/2018.
- Franza, J. A., y Tomás, P. *Manual de Derecho Ambiental*. Ed. Ediciones Jurídicas. Tomo I-II.
- Hutchinson, T. y Falbo, A. J. (2011). *Derecho Administrativo Ambiental en la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Ed. Platense.
- Jorge, G. (2019). Operaciones comerciales en el aeródromo de El Palomar: Proyecciones de impacto acústico y revisión crítica de informes. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: http://informaciones.com.ar/wp-content/uploads/2019/02/Informe-Final-Aeropuerto-El-Palomar_ene19.pdf
- Ley N.º 11.723. Ley de protección; conservación; mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del medio ambiente en general. *Boletín Oficial* n.º 23.036. La Plata, Argentina (22 de diciembre de 1995).
- Ley N.º 14.989. Ley de Ministerios. *Boletín Oficial* n.º 28.185. La Plata, Argentina (29 de diciembre del 2017).
- Ley N.º 25.675. Ley General del Ambiente. *Boletín Oficial* n.º 30.036. Buenos Aires, Argentina (28 de noviembre de 2002).
- Página 12* (18 de septiembre de 2019). Alto ruido en El Palomar. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/164812-alto-ruido-en-el-palomar>
- Peña Chacón, M. (junio de 2012). El Principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense. *Revista Judicial*, N.º 104. Costa Rica.
- Soldano, D. y Perret Marino, M. G. (2019). Un aeropuerto en el Conurbano. Para una lectura histórica y cultural de un territorio en disputa. *Revista Transporte y Territorio*, 21, pp. 69-88. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/viewFile/7147/6250>
- Vargas Aguirre, M. (2000). Algunas reflexiones acerca de la globalización. En *Globalización: Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*. Recuperado de <http://www.rcci.net/globalizacion/2000/fg139.htm>