

Eficacia del Derecho Aeronáutico Ambiental en la Argentina

Efficacy of Environmental Air Law in Argentina

Por Griselda Capaldo

Resumen: Este trabajo describe los resultados de una investigación cualitativa sobre la eficacia del derecho aeronáutico ambiental, basada en entrevistas a informantes clave – de alto nivel jerárquico– de las autoridades aeronáuticas de la Argentina. Para operacionalizar uno de sus dos objetivos específicos, utilizamos los indicadores INECE que miden la eficacia del derecho ambiental. Sobre la base de hallazgos obtenidos en investigaciones previas, se procedió a adaptar la matriz original desarrollada por la INECE mediante el añadido de algunas preguntas clave, con el fin de adecuar el cuestionario a las peculiaridades del país escrutado. Los hallazgos de esta ronda de entrevistas confirman los obtenidos en investigaciones previas sobre la (in)eficacia del derecho ambiental en el citado país. Tal ineficacia encuentra explicación en la falta de personal técnico calificado, un fuerte comportamiento endogámico por parte de los partidos políticos que acceden al gobierno, la falta de institucionalización del trabajo en red, la desjerarquización normativa y la inexistencia de equipamiento apropiado para hacer mediciones ambientales, por solo mencionar algunos factores.

Palabras clave: Derecho aeronáutico; derecho ambiental; eficacia del derecho; INECE; indicador de eficacia.

Abstract: The present work describes the outcomes in qualitative research dealing with effectiveness of aeronautical environmental law. The research is based on interviews held with high-level key informants from the aeronautical authorities in Argentina. To operationalize one of the two specific objectives, the author of this paper used INECE indicators that measure the effectiveness of environmental law. Based on findings gathered in previous research, we proceeded to adapt the original matrix developed by INECE by adding some key questions in order to adapt the questionnaire to the peculiarities of the country under scrutiny. The findings arising from these interviews confirm those obtained in previous research on the (in)efficacy of environmental law in the same country. Such inefficiency is explained, for example, because of the lack of qualified technical personnel, the strong endogamous behavior on the part of the political parties that access the government, the lack of institutionalization of networking, the de-hierarchization of regulations and the lack of appropriate equipment to make environmental measurements, just mention a few factors.

Key Words: Aeronautical law; environmental law; effectiveness of law; INECE; indicator of effectiveness.

Fecha de recepción: 25/09/22

Fecha de aceptación: 07/02/23



Eficacia del Derecho Aeronáutico Ambiental en la Argentina

Por Griselda Capaldo*

I. Introducción

Desde hace una década y media nos abocamos al estudio de la eficacia del derecho. Entre 2010 y 2017, un segmento de esa línea de investigación iniciada hacia 2007, estuvo centrado en el análisis de la eficacia del derecho ambiental en la Argentina, dado que el tema se había instalado en la agenda internacional como un tópico genérico de la Resolución 61/39 de Naciones Unidas, relativa al “estado de derecho en los planos nacional e internacional”. Desde 2016, orientamos nuestra pesquisa a la exploración de la eficacia del derecho aeronáutico, en la Argentina, con el fin de retomar una primera aproximación que hicimos hacia 2003 y 2004. A partir de 2018 inauguramos una sublínea, dentro de la anterior, sobre la eficacia del derecho aeronáutico ambiental argentino.

Siempre utilizamos como marco teórico las posturas que Alf Ross (1963) y Hans Kelsen (1960) desarrollaron sobre la eficacia de las normas jurídicas. Como marco empírico, empleamos los “indicadores de eficacia” propuestos por la *International Network for Environmental Compliance and Enforcement* (INECE, 2009)¹.

La INECE lleva más de tres décadas dedicada a fomentar la observancia de las leyes ambientales en el mundo, incluidas su aplicación administrativa y judicial. Está integrada por una red de funcionarios gubernamentales y no gubernamentales y cuenta con el apoyo adicional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), del Banco Mundial, de la Comisión Europea, de Medio Ambiente de Canadá y de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE).

* Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3702-4594> Correo Electrónico: gcapaldo@derecho.uba.ar

¹ Una excelente síntesis acerca de este marco metodológico puede consultarse en la obra “Indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en la República Argentina”, editado por Eugenia Di Paola (2006). También puede consultarse el libro “Indicadores sobre justicia y ambiente”, de Di Paola et al. (2006)

Nos interesa el derecho aeronáutico por ser una de las disciplinas autónomas de la enciclopedia jurídica, autonomía (científica, legislativa y jurisdiccional) que nace del hecho técnico que la atraviesa (Ambrosini, 1932), es decir, la aviación.

Siendo que el transporte aéreo es la columna vertebral de la conectividad entre personas y culturas alrededor del mundo así como –en menor medida– del comercio exterior, y considerando que –al igual que el transporte marítimo– está atravesado por el “hecho técnico”, es entendible que la realidad a menudo supere al derecho en cuanto a las respuestas jurídicas que necesita para satisfacer las demandas de numerosos intereses en juego (privados, públicos, económicos, geoestratégicos, ambientales y geopolíticos). Sin embargo, la Argentina ostenta el récord de tener en vigencia el Código Aeronáutico más antiguo de América Latina, del que en 2022 se cumplieron 55 años de su entrada en vigor en 1967, sin que haya sido modificado en su esencia, salvo en 1973 (sobre delitos aeronáuticos). Visto el dinamismo de la materia, y considerando que el movimiento mundial en pro del desarrollo sostenible data de 1972, la brecha entre la realidad y la norma aeronáutica se ha ensanchado, especialmente en lo tocante al cuidado del ambiente.

En la Argentina, el *progreso tecnológico* dentro de esta disciplina ha generado lagunas respecto de institutos clave del Derecho Aeronáutico (Gurfel Shapiro, 2017; Cañas Zarraoa, 2014). También la evolución del *comercio internacional* forjó vacíos en la regulación de los nuevos contratos (OACI, 1997, CIR 269; Arrola de Galandrini, 2003; Gómez, 2011; Convenio de Cape-Town de 2001, ley 27.357; Gómez, 2016). Finalmente, en lo tocante al objeto de este artículo, la consolidación de los *derechos de tercera generación* marca el retraso que ostenta el derecho aeronáutico argentino en la regulación de temas ambientales, salvo el del ruido anormal de las aeronaves regulado en el art. 155 del Código Aeronáutico como “daño a terceros en la superficie”, por el cual sólo se prevé la reparación de los daños directos. Desde nuestro punto de vista, la debilidad normativa del art. 155 conlleva la ineficacia de los derechos ambientales consagrados posteriormente en la Constitución de 1994 y en la Ley General del Ambiente de 2002.

II. Resumen del plan de investigación

Si bien lo que expondremos en este trabajo es una sublínea de investigación dentro de otra mayor, ya contamos con una frondosa acumulación de datos provenientes de investigaciones previas sobre (in)eficacia del derecho ambiental que, *mutatis mutandi*, resultan valiosos para ésta².

Los objetivos específicos de ese plan de investigación son: a) realizar un *diagnóstico* del grado de (in)eficacia del Derecho Aeronáutico en la Argentina y, especialmente, de su legislación ambiental. b) identificar los institutos respecto de los cuales los síntomas de ineficacia son más evidentes y describir la situación. c) relacionar esos descriptores con el tipo de acción normativa necesaria para fortalecer la eficacia del derecho aeronáutico a nivel local y, particularmente, respecto de la legislación ambiental.

II.1. Problematización e hipótesis

Respecto de la investigación que estamos desarrollando, nos planteamos una pregunta a escala *macro*, abarcadora de todo el espectro de normas aeronáuticas, y otra a escala *micro* relativa a los aspectos ambientales:

- ¿Qué razones alimentan la brecha entre la retórica legislativa y las lagunas regulatorias del derecho aeronáutico en materia contractual, de responsabilidad y de prevención y compensación del daño (incluso el ambiental) causado por la aviación civil en la Argentina?

- ¿Los indicadores de eficacia del derecho ambiental, pueden ser empleados como herramientas preventivas que coadyuven al desarrollo sustentable y a la gobernabilidad ambiental en la aviación civil?

² Entre 2010 y 2014, realizamos 40 entrevistas en profundidad con informantes clave de los tres poderes del estado nacional y CABA. Entre 2015 y 2017 sólo hicimos 20 debido a que las sucesivas campañas electorales municipales, provinciales y nacionales, produjeron una notoria reluctancia a cooperar. En 2018 y 2019 sumamos 10 entrevistas más a funcionarios de la ANAC, del ORSNA, de la JIAAC y del Ministerio de Transporte. Desde 2020 fue imposible entrevistar a algún miembro nuevo de esos organismos, sobre todo de la ANAC, por renuencia expresa a hacerlo y, en menor medida, por la pandemia.

La prevención, el desarrollo sustentable y la gobernanza ambiental son incluidos en la problematización porque, como es sabido, son parte de los objetivos de la política ambiental nacional y de los principios que gobiernan esa política, según dimana de la ley general del ambiente del año 2002.

II.1.1. Metodología

(A) Para operacionalizar el primer objetivo específico entrevistamos a funcionarios clave de la ANAC (Administración Nacional de Aviación Civil), del ORSNA (Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos), de la JIAAC (Junta de Investigación de Accidentes de Aviación Civil) y del Ministerio de Transporte, por ser los principales organismos de aplicación aeronáutica del país.

En total, realizamos 10 entrevistas en profundidad.

(B) Para operacionalizar el segundo objetivo específico, continuamos aplicando los indicadores INECE.

En lo que concierne a esta publicación en particular, sobre la base del cruce de datos procedentes de las etapas anteriores, aspiramos a hacer un diagnóstico de situación sobre el estado de (in)eficacia del derecho aeronáutico ambiental en la Argentina.

II.1.1.2. Los indicadores INECE

Esos indicadores, divididos en dos grupos (de gestión y de proceso), miden a un conjunto de *magnitudes cuantificables*.

Los indicadores de gestión son: staff, capacitación, presupuesto, número de trámites/expedientes, equipamiento, registros y estadísticas, publicidad y acceso a la información, y servicio jurídico gratuito.

Los indicadores de proceso detectan la (in)eficacia de la justicia ambiental, es decir, del Poder Judicial. Por esa razón, están fuera del campo escudriñado por el presente artículo.

Lo innovador de nuestra mirada reside en que tomamos los mismos indicadores, pero recogemos datos cualitativos, no cuantitativos. Este sesgo está ausente en la matriz creada por la INECE. Por ende, nuestro estudio la complementa al añadir capas de información cualitativa adicional que enriquecen el análisis.

Con el correr de los años comprobamos que la interpretación de esos datos cualitativos corrobora los de naturaleza cuantitativa obtenidos por la INECE respecto de la Argentina, pero además avanza sobre aspectos no medidos por dicha ONG. Por esa razón agregamos algunas preguntas al cuestionario de la INECE con un doble fin: a) reflejar mejor “el caso argentino”; b) definir con más precisión el contorno de la variable que habríamos de medir cualitativamente de ahí en adelante.

Por ejemplo, añadimos una pregunta concreta sobre el nivel jerárquico hasta el cual los cargos se obtienen por concurso público y abierto. Esa pregunta nos lleva a deducir el porcentaje de designaciones políticas en cargos clave, que debieran ser ocupados por profesionales altamente especializados y con probada trayectoria en el campo respectivo.

También comenzamos a interrogar sobre la tarea reglamentaria a cargo de los órganos administrativos cuyos funcionarios de alto nivel fueron entrevistados. La pregunta, si bien genérica, incluye la cuestión ambiental.

Interrogamos, además, sobre la existencia, o no, de personal calificado en temas ambientales.

Preguntamos sobre la existencia de acuerdos de cooperación y/o coordinación entre distintos organismos públicos para abordar las problemáticas aeronáuticas y ambientales, y si existe algún tipo de trabajo en red institucionalizado.

Se les requirió que evaluaran si el organismo al que pertenecen tiene competencia en cuestiones ambientales y, en caso de no ser así, si juzgan que debiera tenerlas y por qué. Más adelante, se pidió que ponderen qué orden de prioridad ocupan los temas ambientales en la agenda del órgano respectivo y de su dependencia en particular.

Otra pregunta que añadimos es si el entrevistado podía identificar qué lagunas hay en la legislación y reglamentaciones aeronáuticas del país.

En suma, se llegó así a un total de 26 preguntas, algunas de las cuales fueron desagregadas en uno o dos campos. De las 26, hay 20 que son axiales, de las cuales 6 se

refieren a las *normas ambientales aeronáuticas* específicamente. Insistimos en recordar que los indicadores INECE fueron pensados para *medir la eficacia del derecho ambiental*. Por ende, las 26 preguntas están al servicio de esa medición, aunque no incluyan la palabra “ambiental” en su formulación.

Es así como, sobre la base de los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas a lo largo de tantos años, decidimos volcar los conocimientos acumulados sobre *eficacia del derecho ambiental*, poniendo nuestra mirada en la *eficacia del derecho aeronáutico*, y en particular la del *derecho aeronáutico ambiental*.

III. Análisis de las entrevistas

La muestra de entrevistados es representativa de todos los órganos involucrados con la aeronavegación y que actúan como autoridad de aplicación del derecho aeronáutico en la Argentina. También es representativa del espectro de funciones administrativas que atañen a la aeronáutica civil.

En cuanto a su formación profesional y/o universitaria, el 50% de los entrevistados es abogado. Dos de ellos, además, son escribanos. Cuatro de los cinco tienen especialización de posgrado en derecho aeronáutico y espacial. Otro es especialista posgraduado en derecho administrativo. El otro 50% son técnicos, de los cuales uno es ingeniero aeronáutico, otro es licenciado en economía, otro es licenciado en sistemas aeronáuticos y aeroespaciales, otro es licenciado en control de tránsito aéreo y otro es contador. Seis de los diez informantes consideraron que su intervención es crucial.

Desarrollaremos el análisis de todos los campos incluidos por la INECE en su matriz (que –como se dijo– fue engrosada por quien esto escribe) ya que todos ellos miden distintas magnitudes que son claves para demostrar el grado de eficacia de la legislación ambiental.

a. Personal (staff)

Los comentarios y diagnósticos que los entrevistados hicieron sobre la variable “personal o staff” estuvieron casi siempre asociados a la “capacitación” (segundo indicador INECE). Son matices dentro de dos rubros interconectados.

Se observa una marcada tendencia a señalar la falta de expertos técnicos en áreas críticas, sobre todo en tareas de fiscalización e inspección. La insuficiencia de técnicos expertos sería más notoria en el área operacional y en la ambiental. Sobre este último aspecto, hubo un comentario categórico a la pregunta ¿Considera usted que es suficiente el personal con que cuenta para llevar a cabo las tareas que tiene a cargo de la unidad? el funcionario de la ANAC respondió:

No, porque en el año 2017 el organismo saca una resolución relacionada con política ambiental, con política de gestión ambiental, que amerita la existencia o la provisión de más recurso humano. Cuento con una persona muy capacitada en el tema, en Córdoba. Más otro que colabora en temas de gestión ambiental de acuerdo a la capacitación que tiene y hace lo posible...

Dos de los entrevistados señalaron que sobra personal administrativo joven no calificado y gente sin asignación de funciones específicas. Sólo uno de los funcionarios (JIAAC) trabajó con el Ministerio de Modernización para tener un detalle de cuál sería la planta óptima.

Desde el Ministerio de Transporte se consideró que falta gente técnica y hay un excedente de personal administrativo no calificado:

(...) para acompañar el crecimiento de la aviación se necesitan ingenieros, especialistas en la materia, técnicos y demás. (...) el estudio que hemos hecho para acompañar el crecimiento de la aviación, necesitaría incorporar más o menos 70 personas.

b. Ingresos por concurso vs ingresos políticos

Ninguno de los entrevistados obtuvo su cargo actual por concurso, salvo dos de ellos, que ingresaron por concurso pero a cargos de jerarquía inferior, siendo luego destinados a funciones superiores. Uno consideró: “si bien hay una escuela de la

administración pública, lo que falta es el concepto de escuela en cuanto tal, de concursos de honor”.

Todos encontraron razones que justificaban su designación en el puesto actual (años trabajando en la administración pública, experticia previa en el área de incumbencia, capacitación posterior a su designación en el cargo, experiencia adquirida en el desempeño de la función a pesar de haber ingresado sin formación previa). Algunos se refugiaron argumentalmente en la “juventud de la ANAC” (comenzó a funcionar en 2010). Otro argumentó que, al no haber un convenio colectivo de trabajo, no hay “bases sólidas de las reglas para un concurso”.

Pues bien, hay un Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto 214/06 y un Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial homologado por el Decreto 2098/08 y sus modificatorios. Ambos decretos vienen a cumplir con el mandato establecido en 1992 por la ley 24.185³. Obsérvese que el Poder Ejecutivo demoró 14 y 16 años en negociar esos convenios colectivos; mientras no los había, se evadió el sistema de ingreso por concurso. Por ende, durante 14 y 16 años se afectó la eficacia de la ley obstaculizando su aplicación por falta de reglas claras.

Sólo un entrevistado reconoció: “Las direcciones generales y nacionales, e incluso de dirección simple, están ocupadas por políticos. Las jefaturas de departamento son cargos técnicos.”

Hubo coincidencia en que todos los cargos técnicos (entre los cuales estarían los que exigen formación ambiental) debieran cubrirse por concurso y, también, hubo aquiescencia en que los concursos son necesarios.

Uno de los informantes clave comentó que desde 1984 no se hacen concursos para ocupar puestos en el sector aeronáutico, salvo uno acotado que se hizo en los 90.

Otro entrevistado propuso crear una “Escuela de la Administración” a la manera de la tradición francesa. No explicó cómo articularía esa “Escuela” con el actual Sistema

³ Rige las negociaciones colectivas celebradas entre la Administración Pública Nacional y sus empleados. Quedan excluidos de la ley, entre otros, “Los Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo de la Nación, el Procurador del Tesoro de la Nación, funcionarios superiores y asesores de gabinete” (art. 3, inc. c). Por mandato legal, entonces, hasta el cargo de Director nacional inclusive debiera accederse por concurso público.

Nacional de Empleo Público (SINEP, ex SINAPA) ni con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Un informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - CIPPEC (julio 2018), publicado cuando estábamos promediando el número de entrevistas, confirmó estos “hallazgos en progreso”, al revelar que sólo el 2% de los directores nacionales acceden al cargo por concurso. El muestreo realizado por el CIPPEC llega hasta fines de 2017 y compara ese año con los guarismos de fines de 2015, cuando era del 6%. También indica que, a fines de 2017, solo el 18% de los directores nacionales cumplían los requisitos formales de su puesto (lo que no es sinónimo de haber ingresado por concurso), mientras que en 2015 ese porcentaje era del 32%. En el mismo período habría disminuido la proporción de profesionales, de 72% a 66%.

c. Capacitación del personal en cuestiones ambientales

Dos funcionarios de la ANAC explicaron que carecen de personal capacitado en cuestiones ambientales. La ANAC solo cuenta con una ingeniera ambiental en Córdoba y algún personal “dedicado” en el Comité de Protección del Medioambiente y la Aviación (CAEP, OACI). Uno mencionó un convenio de cooperación con la Universidad Nacional de La Plata – UNLP, pero no sabe si incluye cuestiones ambientales.

Desde el Ministerio de Transporte se mencionó el programa CORSIA y su importancia política al negociar internacionalmente los bonos de carbono generados en los vuelos internacionales por las aerolíneas de bandera argentina:

OACI, del 2020 en adelante, se van a implementar distintos sistemas técnicos que van a requerir una enorme *expertise* de carácter técnico para implementar el CORSIA y todos los paquetes ambientales de ANAC; no hay en Argentina ninguna línea aérea que te va a decir cómo implementar el CORSIA.

Dentro del ORSNA, si bien el informante desconoce si se hace capacitación ambiental, comentó: “(...) hay personas que entienden mucho de medio ambiente, han tenido capacitación en lo que es la OACI en ese tipo de cuestiones”.

Dentro de la JIAAC, uno de los entrevistados admitió que están trabajando con algunas normativas que emanan de la OACI. Si bien no hay normas ambientales aplicables a la investigación técnica de accidentes de aviación, explicó que la JIAAC:

“ha tomado el tema de la práctica del medio ambiente en otras áreas y hemos hecho un protocolo. Aquí, el año pasado hemos tenido clases de cuidado del medio ambiente; (...) se consiguió personal especializado de afuera, que vino, y se capacitó a todo el personal en el cuidado del medio ambiente”

Otro funcionario de la ANAC afirmó:

“La cuestión ambiental en nuestro país siempre se está por ver, nunca se define como tal. Este organismo, porque adhiere al sistema OACI, incorpora el concepto ambiental como un ítem importante dentro de la actividad de los 19 anexos, pero la falta de profesionales en el mercado hace que nosotros no tengamos más que uno o dos especialistas, quizás uno solo. (...) Es de planta permanente, es una licenciada en ambientalismo”

Finalmente, dos de los diez funcionarios entrevistados admitieron desconocer si hay cursos o programas que capaciten al personal en ese campo.

d. Antigüedad promedio del personal

En la ANAC, la antigüedad del personal oscila entre 8 y 25 años, con un porcentaje importante de pilotos jubilados cuya edad oscila entre los 55 a 65 años y que se desempeñan como inspectores (en este metier la antigüedad promedio es de 28 a 32 años). Uno de los entrevistados hizo un interesante metaanálisis: la masa de personal con que cuenta la agencia es anacrónica (2300 individuos, hacia 2018) pues un porcentaje significativo tiene 40 años de antigüedad y, por una cuestión generacional, aún conviven con tecnologías del pasado. No se aportaron datos sobre la antigüedad de la ingeniera especializada en manejo ambiental.

En el ORSNA distinguieron dos situaciones: la de los empleados que permanecen en el cargo desde la creación del organismo y los que fueron incorporándose con cada nueva gestión del gobierno nacional. En el primer grupo, la antigüedad promedio es de 20 años (el organismo fue creado en 1997, por Decreto 375). No aportaron información

sobre la antigüedad promedio del segundo grupo. Sólo se dejó en claro que el plantel original fue de 99 empleados y que al momento de la entrevista (2018) ascendía a 150. Este organismo regulador aeroportuario carece de personal especializado en temas ambientales.

En la JIAAC, el personal técnico que investiga los accidentes de aviación tiene unos 45 años de permanencia en el cargo. Tratándose de todo el staff, la antigüedad promedio es de 35 años.

Desde el Ministerio de Transporte informaron que, para el nodo “transporte aéreo”, la antigüedad promedio está en alrededor de 18 años.

e. Intervención de la dependencia en cuestiones ambientales

Siete de los diez entrevistados admiten que su dependencia tiene algún grado de intervención directa, o indirecta, con cuestiones ambientales. Los asuntos ambientales más referidos fueron: biocombustibles, disposición final de residuos líquidos y sólidos, ruido de las aeronaves, prevención de riesgo aviar en las inmediaciones de los aeropuertos, y emisiones de los motores de las aeronaves.

La JIAAC, como se dijo, trabaja intensamente en la remediación del área afectada por el accidente de aviación.

El informante del Ministerio de Transporte destacó la participación de la Argentina en el CAEP (es un foro ambiental de aviación civil creado por la OACI), por lo que consideró que ese Ministerio y la ANAC tienen una incumbencia e intervención directa en este tópico. Destacó que, como la fase piloto del programa CORSIA comenzará a implementarse a partir del 2020⁴, la industria aerocomercial argentina aún no comenzó a aplicar el paquete de medidas. Culminó su comentario con la siguiente verbalización:

“(…) y acá se demuestra también las falencias que tiene Argentina como país en expertos ambientales en carácter aeronáutico. No hay muchos; tenés algo en la UTN, algún especialista en la Universidad Nacional de La Plata, y algo poquito más

⁴ Por causa de la pandemia de COVID-19, este cronograma fue modificado por la OACI a mediados del 2020.

especialista en que te haga prueba de ruidos. Que tengan el *soft* adecuado, no hay tal, lo tenés afuera y no lo tenés aquí”.

Uno de los entrevistados (ANAC) juzgó que, habiendo en el país un órgano específicamente dedicado al ambiente y desarrollo (se refería al Ministerio homónimo), lo lógico sería entrelazar a los dos organismos para que colaboren, evitando hacerlo en paralelo. *Strictu sensu*, como lo resaltó otro entrevistado, la ANAC sólo interactúa con el Ministerio de Medio Ambiente en lo relativo a la aprobación de las evaluaciones biológicas cuando la ANAC realiza la prevención de riesgo de fauna y control aviario en las inmediaciones de los aeropuertos.

Desde el ORSNA se reconoció el amplio espectro de cuestiones ambientales en las que interviene, así como la cooperación que despliega junto a la autoridad aeronáutica nacional, los estados provinciales y los municipales.

La JIAAC es la mejor preparada para abordar este tema:

“Nosotros no intervenimos en el cuidado directamente ambiental porque eso se lo deriva a los equipos técnicos especializados, pero sí hacemos un protocolo de limpieza donde actúa la Dirección de Accidentes y si se detecta algún incidente ambiental que no podemos manejar dentro de nuestro protocolo, obviamente se llama a las personas responsables. El cuidado ambiental dentro de la aviación es uno de los temas que tenemos por mandato internacional, (...) es una cuestión de responsabilidad social”.

Finalmente, dos de los entrevistados no responden *strictu sensu* a la pregunta formulada, sino que la descontextualizan hablando de la seguridad operacional.

f. Presupuesto y equipamiento adecuados

Sólo 4 de los 10 informantes clave dijeron tener cubiertas las necesidades de sus dependencias en presupuesto y equipamiento. Dos de ellos son la JIAAC y el ORSNA. Probablemente se deba a que ambos son organismos descentralizados con autarquía financiera.

En la ANAC, afirmaron tener suficientes insumos, herramientas informáticas y presupuesto para costear los cursos de capacitación de sus empleados. Llama la atención que se sostenga esto, pues en ocasión de entrevistas y observaciones *in situ*

previas, verificamos que, por ejemplo, carecen de cromatógrafos de gases para medir los analitos pedidos por el Volumen II del Anexo 16 al Convenio de Chicago de 1944 (ley 15110), es decir, las emisiones de CO, HC, humo, materia particulada no volátil (nvPM) y NOx generadas por los motores de las aeronaves, en las fases de despegue y aterrizaje, que afectan la calidad del aire local, a nivel aeroportuario.

El resto de los entrevistados (6) consideró que tanto el presupuesto como el equipamiento eran insuficientes para desplegar la compleja trama de tareas a su cargo. Entre otras razones señalaron: la modernización de equipamiento (sujeto a largos procesos de licitación pública; “Para comprar un software de u\$s 35.000 que modeliza el tránsito aéreo, el proceso duró 3 años”), y la falta de sistemas informáticos más robustos y aptos para procesar operaciones muy complejas. Diagnosticaron que el origen de esas insuficiencias reside en que todo lo que recauda la ANAC se imputa al Tesoro Nacional, en lugar de contar con una partida presupuestaria propia a la cual se le imputen lo que recauda en concepto de tasas, impuestos y otras rentas financieras.

La mayoría de los entrevistados coincidió en señalar a la gestión documental electrónica, emprendida en 2017, como una importante inversión presupuestaria en materia de equipamiento, que marcó un paso decisivo hacia la desburocratización y despapelización.

g. Sistema de registros y estadísticas

Todas las dependencias escrutadas cuentan con un sistema de registro y estadísticas desde el año 2017, merced a la implementación del expediente electrónico. El ORSNA tiene, además, sus propios registros. La ANAC cuenta con un Departamento Estadístico. Sin embargo, el entrevistado aclaró que no hay una trazabilidad completa del sistema porque se necesitan al menos dos (2) personas para extraer las variables a ser analizadas.

h. Acceso a la información pública (incluida la ambiental)

Todos los entrevistados aludieron a la información que cada una de sus dependencias vuelca a la página Web oficial. Consideran que, con esa acción, el acceso a

la información pública está satisfecho. Todos insistieron en remarcar que los que acceden a la página, es un público muy especializado.

Dos informantes añadieron el acceso telefónico y por email. Tres indicaron que los ciudadanos deben solicitarla por escrito. La ANAC y la JIAAC subrayaron que las Resoluciones que dictan son, además, publicadas en el Boletín Oficial al que tiene acceso toda la ciudadanía. La JIAAC, a su vez, sumó a Facebook, Twitter y los talleres que organiza en todo el país para formar e informar a la población en materia de prevención de accidentes e incidentes graves de aviación civil:

“En la parte de la investigación, nosotros tenemos desarrollado todo un sistema de gestión de la investigación. Todos los expedientes se pueden ver a través de la página web. Dentro de las limitaciones propias que podemos tener de alguna información que es confidencial, toda la información es pública”.

Un informante clave aportó un dato interesante:

“En la ANAC hay un convenio de confidencialidad entre los empleados sobre la data, así que no está abierta a todo el público. Lo que está abierta al público es la página de la ANAC que se puede ingresar”.

Sólo dos de los entrevistados (Ministerio de Transporte y ORSNA) mencionaron la Ley de Acceso a la Información Pública. Ambos añadieron a la lista, al sistema de audiencias públicas.

Respecto de la difusión de la información ambiental, uno señaló:

“Lo ambiental es más difícil. Hay una comunicación muy importante, pero muy técnica, que se llama NOTAM, que son notificaciones “*notice to air men*”, o sea notificaciones a los aeronáuticos, a los pilotos y a los lugares donde operan”.

En relación con este punto, debemos dejar en claro que los NOTAM⁵ no tienen por objeto brindar información ambiental.

⁵ Entre las razones por las que habitualmente se emiten NOTAM se pueden citar: 1) peligros, como exhibiciones aéreas o saltos de paracaidistas; 2) pistas cerradas; 3) ayudas de navegación por radio inoperativas; 4) ejercicios militares que imponen restricciones en el uso del espacio aéreo; 5) presencia temporal de obstáculos cerca de los aeropuertos; 6) activación o desactivación de zonas restringidas; 7) radio ayudas.

Otro entrevistado de la ANAC manifestó no recordar que, entre las competencias de esa agencia, estuviese incluido específicamente el tema del cuidado y control ambiental. Para ese tópico, juzgó, está el ORSNA. Desde este organismo se comentó que, “la cuestión ambiental no es ajena a la diaria de este organismo y de la ANAC tampoco, entiendo yo.”

Desde otra dependencia, ANAC, se ratificó la idea de que la cuestión ambiental no es parte de los asuntos clave de la agencia.

“[En lo ambiental] hay una difusión, pero es bastante deficiente. Hay algunos ítems en la página web donde habla de aeropuertos verdes, o algunas cuestiones, pero no es el *core* de la organización...”.

Desde el Ministerio de Transporte se expresó que, si bien la ANAC tiene anuarios de transporte, no incluyen lo ambiental. El comentario fue: “me parece que está faltando una cohesión de las distintas autoridades con sesgos [en lo] ambiental”.

i. Trabajo en red. Acuerdos de cooperación o de coordinación con otros organismos (públicos o privados)

De los diez funcionarios de alto rango entrevistados, hubo tres que no sabían o no estaban en condiciones de responder a las preguntas: “de acuerdo a su experiencia ¿existen acuerdos de cooperación o coordinación entre diversos organismos públicos para abordar las cuestiones aeronáuticas y ambientales? ¿Hay algún tipo de trabajo en red de su dependencia y del organismo en general?”

Un cuarto entrevistado, abogado, respondió que esos acuerdos no son necesarios cuando se trata de organismos nacionales; sólo lo serían si se quisiera cooperar con algún organismo provincial.

La respuesta de uno de los siete que tenían conocimiento explícito sobre el trabajo interinstitucional en red, aportó un razonamiento elocuente, que explica las dificultades endémicas que enfrenta nuestro país para poner en práctica este tipo de acción esencial para el manejo y la buena gobernanza de los asuntos ambientales:

“desde lo teórico te digo que sí, ahora desde lo práctico para la gestión se necesita una persona de determinada magnitud que exceda los ministerios y que tome decisiones, y en la República Argentina normativamente es el jefe de gabinete de ministros, o la

jefatura de gabinete de ministros que, cuando se reúnen varios ministerios, baje línea [sobre] cómo se baja, y que diga señores entonces [para este asunto] ANAC haga lo que tiene que hacer, ORSNA haga lo que tiene que hacer; de lo contrario es muy difícil”.

Según surgió de las entrevistas, la ANAC coopera habitualmente con la JIAAC y con el ORSNA y tendría acuerdos de cooperación con universidades públicas; interactúa además con la agencia de administración de bienes del Estado (sobre todo, desde el área aeroportuaria), y tendría contactos con Aeropuertos Argentina 2000 y, por supuesto, con el Ministerio de Transporte (ninguno de ellos en temas ambientales).

Otro informante de la ANAC desechó cualquier atisbo de tratamiento de cuestiones ambientales por considerar que la ANAC no es autoridad de aplicación, sino el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Sin embargo, reconoció que los aspectos ambientales aeroportuarios están dentro de sus facultades de control, por ejemplo, en materia de transformadores que aún utilizan PCV, o por disposición final de residuos, o por existencia de basurales dentro del predio aeroportuario.

Desde la Dirección Nacional de Inspección de Navegación Aérea, se nos informó que cuenta con acuerdos interministeriales de acceso a la información y trabajos operativos compartidos entre el Ministerio de Defensa, el de Seguridad y el de Transporte.

Si bien desde el ORSNA admitieron desconocer si la cooperación está formalizada, reconocieron que se trabaja de forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el gobierno nacional, con el Ministerio de Transporte, con la ANAC y con EANA (Empresa Argentina de Navegación Aérea). En materia ambiental, a veces interactúan con las provincias y los municipios; todo depende de la magnitud del área ambientalmente afectada.

En la JIAAC admitieron contar con muchos acuerdos escritos con casi todas las Fuerzas de Seguridad (más algunas policías provinciales) y con las tres Fuerzas Armadas.

j. Individualización de los problemas aeronáuticos que conciernen al país

Este campo tiene por finalidad conocer la mirada de los entrevistados sobre los principales problemas aeronáuticos que presenta el país, para luego contrastar esa percepción con las normas aeronáuticas que lo regulan, cuántos años hace que no son actualizadas ni reglamentadas y si hay problemáticas que no son objeto de regulación legal (en cuyo caso habría que conocer las razones de esa laguna legal).

Casi la totalidad reconoció la constante actualización de las normas técnicas y la desactualización de las jurídicas. Solo uno no pudo identificar ningún problema.

Hacemos un listado de los problemas percibidos, que podemos dividir en cinco grupos:

• *Tecnología*

Falta de modernización de la infraestructura aeronáutica del país, en el segmento terrestre (aeródromos y aeropuertos) y el aéreo (radares, radio ayudas, control del tránsito aéreo). Se consideró que llevamos un retraso de 20 años.

• *Derecho*

Diáspora de normas jurídicas reglamentarias aeronáuticas, pero también las aduaneras e impositivas que conciernen al sector. Desde el Ministerio de Transporte se dijo, a título ejemplificativo:

la otra vez escuchaba en un seminario que Argentina tiene 69 mil regulaciones en materia económica (...) el otro día me enteré que estaba vigente un decreto del año 1939. Es complicado...

• *Gestión*

Deficiencias en la fiscalización y control. Se prevé que la brecha se ensanche a medida que la actividad comercial se expanda⁶. El cuerpo de inspectores no es suficiente para abarcar un territorio tan extenso. Hay grandes temas que no se pueden fiscalizar adecuadamente, como la aviación no regular, las escuelas de vuelo y de paracaidismo.

Se dijo que formar inspectores lleva su tiempo, porque es personal muy

⁶ Esta predicción quedó superada por los efectos de la pandemia, por el retiro de LAN del mercado aéreo argentino, por la fusión de Aerolíneas Argentinas con Austral y por las medidas tomadas a partir del 2020 para desalentar el negocio de las *low cost*.

especializado. Como los salarios de la administración no son atractivos, prefieren trabajar en el sector privado.

- *Economía del transporte aéreo*

Hay necesidad de rever los cuadros tarifarios, con especial referencia a las tasas aeroportuarias.

La política gubernamental de reducir gastos no condice con la necesidad de inversión pública en el segmento aeronáutico: “claramente no es el momento histórico para reducir gastos en este sector”.

- *Gremios*

La negociación constante con los gremios, bajo la amenaza de medidas de fuerza que pueden paralizar toda la actividad aeronáutica. Se dijo que es agotador.

k. Reclamos aeronáuticos más frecuentes

Incluimos esta pregunta porque una demanda social, total o parcialmente insatisfecha, puede ser representativa de cierta ineficacia del derecho.

Nueve de los diez entrevistados respondieron y uno dijo no tener reclamos en su dependencia. De las respuestas dadas, inferimos que tales reclamos pueden agruparse en cuatro áreas: fiscalización y control; reglamentarismo; gestión; prevención.

l. Quiénes formulan los reclamos

El origen de las quejas y reclamos parte, en mayor medida, del sector empresario y, en segundo orden, de los usuarios o particulares. En tercer lugar, está la población en general, sobre todo por temas ambientales o afectación de intereses ambientales colectivos. En cuarto lugar, por los que fueron víctimas en algún accidente de aviación. En quinto lugar, pero bastante distante de los anteriores, los aeroclubes.

m. Acciones implementadas por la administración pública frente a los reclamos

Uno de los entrevistados hizo una interpretación proactiva de las quejas y reclamos de los usuarios, pues lo percibe como una oportunidad para gestionar mejor. Los logros, en apretada síntesis, están vinculados con el mejor acceso de los usuarios y administrados mediante la simplificación de los trámites administrativos y su

digitalización; la atención satisfactoria de los reclamos de los pasajeros por las cancelaciones o demoras en los vuelos, e incluso por el *overbooking*; la incorporación del “sistema de partes en la investigación” técnica del accidente de aviación; la reducción del tiempo que demoraba la investigación del accidente, de 24/26 meses a los 18 actuales; la inauguración del ciclo de reuniones continuas de las autoridades aeronáuticas de los países latinoamericanos con el fin de homogeneizar los estándares técnicos regulatorios a nivel regional (se adoptaron así las LAR - *Latin American Regulations*).

Ninguna de las acciones implementadas por la administración pública frente a los reclamos tuvo conexión directa ni indirecta con asuntos ambientales.

n. Métodos alternativos de solución de conflictos

Las dependencias administrativas emplean diversos métodos alternativos de solución de conflictos con los administrados o destinatarios de las normas aeronáuticas. En las entrevistas mencionaron al arbitraje, la mediación, la gestión de riesgos y el sistema participativo de confección de normas reglamentarias.

En la Dirección de Licencias al Personal Aeronavegante mencionaron un sistema interactivo de reclamos (certificado por normas ISO), por el cual la gente puede calificarlos y ellos (los funcionarios y empleados administrativos) evaluarse a sí mismos.

En la Dirección Nacional de Inspecciones de Navegación Aérea suelen constituir “mesas de diálogo” entre las prestadoras de servicio, las compañías aéreas y el Estado (la ANAC): “las mesas de diálogo lo que permiten es unificar el código de identificación, saber que el problema lo compartimos todos; a partir de ahí se resuelve”.

La conflictividad gremial, mencionada por algunos entrevistados, exige la aplicación de los métodos de solución de conflictos previstos en la legislación específica y en los convenios colectivos de trabajo.

o. Duración promedio de los trámites administrativos

De las respuestas aportadas, se desprende una generalizada reducción del tiempo empleado para concluir un trámite administrativo. La digitalización permite ver en qué

dependencia se encuentra, desde y hasta cuándo y quién está llevando adelante el proceso. El margen que queda para la demora arbitraria del trámite, es prácticamente nulo, ya que el administrado y el usuario también tienen acceso a esa información.

De las verbalizaciones de algunos entrevistados, se desprende tácitamente, que también es una poderosa arma contra la corrupción, pues sabido es que los expedientes en soporte papel se “cajonean” deliberadamente con diversos fines, todos ellos reprobables y delictivos: para perjudicar a algunos en sentido lato, para perjudicar a algunos en beneficio de otros, para extorsionar a algunos pidiendo dinero a cambio de “destrabar” el trámite, o bien extorsionar a algunos para que contrate a tal o cual consultora o estudio jurídico para que se encargue de “agilizar” el trámite “demorado”.

En el seno del Ministerio de Transporte estipularon un plazo de expedición de entre 24 a 72 horas para resolver temas de transporte aéreo. Para ello hay personal afectado las 24 horas del día, los 365 días del año.

En el ORSNA, las quejas de los usuarios se resuelven entre 2 a 4 días; la respuesta a la presentación efectuada por un concesionario no se demora más de 15 días. No aludió a los aspectos ambientales asociados al funcionamiento de los aeropuertos ni se mencionó el Anexo 16 al Convenio de Chicago de 1944, ni sus cuatro volúmenes relativos a la “Protección del medio ambiente”.

p. Percepción sobre la eficacia de las normas aeronáuticas

La percepción generalizada de los entrevistados, es que la Argentina cuenta con un sistema de normas aeronáuticas poco eficaces. Alguno lo expresó porcentualmente: 80% eficaces y 20% ineficaces. Las razones que se dieron para explicar esa ineficacia relativa, fueron las siguientes:

i) los operadores del derecho siempre intentan desvirtuar alguna interpretación de la norma, respecto de lo que es la intención de la norma en sí misma;

ii) como una variante de la anterior, otro informante clave consideró que, en el manejo de la faz operativa de una norma, está la interpretación del individuo:

tiene una interpretación personal y esa interpretación personal tiene un desvío del eje de la norma, y ese desvío no es grande, tiene un sesgo, pero lo hay, y la cultura hace que

ese sesgo se interprete como norma (...) Ese es el problema más grande, no el más grave, el más grande [es] poder unificar la interpretación.

iii) desactualización del Código Aeronáutico. En lo tocante a este aspecto, se dijo: yo no puedo actualizar una normativa de inferior jerarquía cuando tengo una de mayor jerarquía que es bastante antigua, no es mala, pero sí antigua. Creo que tenemos que partir de la modificación del código aeronáutico, y a partir de ahí creo que podemos modificar toda la normativa complementaria que hay por debajo.

iv) exceso de reglamentarismo, que hace difícil que los destinatarios aeronáuticos sepan con exactitud qué es lo que el precepto técnico o jurídico manda hacer;

v) falta de actualización del monto de las multas que aplica la administración pública a los infractores aeronáuticos. Los montos irrisorios privan a las multas de su función disuasoria;

vi) mala traducción al español de normas técnicas escritas en inglés. Las Regulaciones Argentinas de Aviación Civil (RAAC) son el sucedáneo vernáculo de las *Federal Aviation Regulations*. El informante clave lo ilustra diciendo: “a veces la traducción hace que se corra un punto –o lo que fuere– y eso la hace ir en contra de lo que pretendía ir, con lo cual te encontrás con déficits, baches, grises regulatorios”. En las RAAC hay normas ambientales dispersas, como en la Parte 13 relativa a la investigación de accidentes de aviación, la Parte 18 sobre transporte sin riesgo de sustancias peligrosas, la Parte 34 sobre estándares de aeronavegabilidad y requisitos para la purga de combustible y la emisión de gases en aviones propulsados por motores de turbina, la Parte 91 sobre reglas de vuelo y operación general (aquí se regula el ruido de las aeronaves)⁷, la Parte 153 sobre operación de aeródromos (con muchas normas sobre preservación y protección del ambiente y garantizar el desarrollo sostenible).

En el ORSNA la percepción fue distinta. Consideran que disponer de documentos internacionales, como las normas y métodos recomendados por la OACI en el Anexo 14 (aeródromos) al Convenio de Chicago de 1944 sobre “Aviación Civil Internacional”, y las decenas de normas complementarias elaboradas por esa agencia de la ONU, conlleva

⁷ Si bien las leyes se presumen *iure et de iure* conocidas por todos, más si se trata de un Código –como el Aeronáutico– recordamos que el ruido está regulado por el art. 155 y sigs. como una especie dentro del instituto de los daños a terceros en la superficie.

una uniformidad reglamentaria que se erige como rasgo esencial de la industria aeronáutica, y que otras actividades quizá no tengan.

Entre los miembros de la JIAAC hubo una percepción diferente. Uno de ellos sostuvo que la Argentina no está en condiciones de alcanzar los estándares técnicos máximos porque la ley aeronáutica básica (Código Aeronáutico) no lo permitiría.

Ningún entrevistado mencionó las normas ambientales aeronáuticas.

q. Prioridad dada por la administración pública a la reglamentación de las leyes

Esta fue la pregunta que más respuestas distorsivas generó. A pesar de que la mitad de los entrevistados son abogados, varias de sus respuestas no fueron a la par de la formación universitaria que poseen.

La Constitución nacional, si bien marca una división de poderes, también apuesta por un sabio solapamiento de funciones en áreas bien definidas. Por ejemplo, a pesar de que el Poder Ejecutivo Nacional no puede ejercer funciones judiciales, la Carta Magna le confiere la facultad de indultar y de conmutar penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, pero deja establecido el carácter individual de tal acto de gracia (art. 99.5) y, en cambio, reserva para el Congreso la facultad de "conceder amnistías generales" (art. 75.20)⁸.

El Poder Ejecutivo tampoco puede suplir al Poder Legislativo en el proceso de sanción de las leyes y códigos, pero es el órgano que los promulga y reglamenta. Es la administración pública, léase Poder Ejecutivo, la que reglamenta las leyes⁹. Lo hace a través de cada uno de sus ministerios y organismos autárquicos (como el ORSNA y la JIAAC). Los ministerios, a través de las dependencias del organigrama ministerial. La ANAC es una de las dependencias del Ministerio de Transporte, dentro de la cual opera como "organismo descentralizado".

⁸ CSJN, Fallos: 308:1298. Julio Alfredo SOLIS s/ CONMUTACIÓN DE PENA. Fallo del 26 de agosto de 1986.

⁹ La Constitución Nacional se refiere a ellos en los artículos 99.2 y 100.8. Artículo 99.- El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ...2- *Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación*, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. Artículo 100-(...) Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: (...) 8. Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes.

Las normas reglamentarias de rango más alto, *strictu sensu*, son los decretos emitidos por el Presidente de la República en tanto cabeza de la administración pública nacional. Esos decretos presidenciales se basan en anteproyectos elaborados por las dependencias que componen la administración pública nacional.

Por lo tanto, son la ANAC, el ORSNA o la JIAAC quienes tienen la función de redactar los anteproyectos de decretos que reglamentan temas esenciales, para elevárselos al PEN a fin de que proceda a analizarlos y, si los aprueba, a firmarlos, emitirlos y publicarlos en el Boletín Oficial. En este *iter*, la iniciativa de bosquejar un decreto puede nacer tanto en los órganos menores como en la voluntad del propio Presidente, que se lo requiere a cualquiera de sus dependencias.

De la interpretación de lo verbalizado por los funcionarios entrevistados, se deduce que la administración pública argentina, al menos a nivel nacional, ha perdido calidad institucional. Veamos, el PEN no emite Decretos que reglamenten la aeronáutica civil y comercial del país desde febrero de 1994. Con excepción de los meses de febrero a diciembre de 1998, los Decretos del PEN han sido una rareza reglamentaria. Hubo una década en la que sólo se emitieron Disposiciones para regular una actividad tan compleja como la aeronáutica. Asociamos este derrumbe de la calidad institucional con la eliminación de los concursos para ingresar a la administración pública.

Concretamente, la pregunta se formuló en los siguientes términos: ¿qué prioridad usted considera que se le da dentro de la agenda administrativa a la reglamentación de las leyes que dicta el Poder Legislativo?

Sólo tres informantes clave comprendieron la pregunta (Ministerio de Transporte, JIAAC, y ANAC) y, de los tres, sólo uno la comprendió cabalmente: “le damos mucha importancia porque en eso se basa nuestra actividad, reglamentar la actividad” (ANAC);

“-La reglamentación es importante, el único tema con el cual te encontrás es que el ejercicio cotidiano te evita el ejercicio especulativo. (Ministerio de Transporte)

-Trabajamos sobre una modificación del código aeronáutico, (...) todavía está en la parte de proyectos, en el Congreso, en diputados, no recuerdo en donde, y no es fácil. Por eso acudimos a lo que es resoluciones (JIAAC)”.

El resto desconoció, o bien desmintió, la competencia que tiene la administración pública de reglamentar las leyes sancionadas por el Poder Legislativo. Es más, la mayoría de los funcionarios entrevistados de la ANAC no se perciben a sí mismos como parte integrante del PEN. Transcribimos algunas de las verbalizaciones más interesantes:

“- nosotros no tenemos la posibilidad que se haga la actividad reglamentaria propia del poder ejecutivo (ANAC, abogado).

-el Poder Legislativo es el Congreso y es el que trata leyes, acá no se trata, acá las aplicamos (...) nosotros emitimos internamente normativa, quizás complementaria a esa, siempre basada en el código aeronáutico, o en las leyes de política aérea (ANAC, abogado).

-si el legislativo dicta una ley respecto a alguna cuestión que puede llegar a afectar en algo a la cuestión aeronáutica o aeroportuaria se adopta y se trata ahí, no hay grises (ORSNA, abogado)”.

Ninguno de los entrevistados aludió a la reglamentación de las normas ambientales aeronáuticas.

r. Principales lagunas de la legislación aeronáutica argentina

Hubo consenso en que una de esas lagunas es la regulación de las RPAS (aeronaves pilotadas remotamente)¹⁰. En general, a la mayoría le resultó difícil enunciar cuáles serían los vacíos normativos.

Un informante clave mencionó al instituto del comandante y, desde la JIAAC, se aludió a varios aspectos de la regulación jurídica de la investigación técnica de los accidentes e incidentes graves de aviación. Se señaló como “laguna interesante” el hecho de que el Código Aeronáutico no distinga entre accidente, incidente grave e incidente.

Sorprende comprobar que no hayan podido individualizar más que 3 o 4 lagunas, pero que la gran mayoría –al responder una pregunta anterior– haya hablado de la necesidad de actualizar el Código Aeronáutico y haya señalado a esa desactualización como una de las debilidades del sistema jurídico aeronáutico argentino.

¹⁰ N. del A.: hay una reglamentación, pero no las considera jurídicamente como aeronaves.

Ningún entrevistado mencionó a los aspectos ambientales aeronáuticos como una laguna del derecho argentino.

s. Medida en que tales lagunas perjudican la eficacia del derecho aeronáutico

El 70% de los entrevistados consideró que las lagunas del derecho aeronáutico perjudican su eficacia y, al menos 6 de esos 7, dieron ejemplos concretos de vacíos normativos, que, sorprendentemente, no coincide con ninguno de los mencionados en la pregunta anterior, salvo en dos casos.

Uno de los informantes argumentó que las lagunas de la ley perjudican al derecho porque ponen en jaque la seguridad jurídica.

Como ejemplos de vacíos legales que afectan la eficacia del derecho aeronáutico se nombraron: el leasing de aeronaves con matrícula extranjera y peso máximo menor a 6 toneladas, la importación de bienes y repuestos usados (indispensables para la aviación argentina, ya que no se fabrican en el país), la protección de información sensible recogida durante la investigación técnica de los accidentes e incidentes graves de aviación, la desactualización del régimen de infracciones aeronáuticas, las escuelas de vuelo, la construcción de aeronaves y una vez más, los aspectos ambientales del quehacer aeronáutico pasaron inadvertidos.

t. Prioridad de los temas ambientales en la agenda del organismo

El impacto ambiental producido por la ampliación de un aeropuerto o el funcionamiento de los existentes fue señalado por tres funcionarios como prioritario. Uno de ellos, con sagacidad, destacó que pasó a serlo sólo a partir del momento en que un grupo de vecinos interpuso acción de amparo ambiental colectiva por la contaminación sónica del aeropuerto de El Palomar, donde sólo operan las líneas aéreas *low cost*¹¹.

Dos funcionarios mencionaron a las emisiones de CO₂ producidas por las aeronaves, como un tema prioritario. Sin mencionarlo, se estaban refiriendo al programa CORSIA implementado por la OACI:

¹¹ Ese aeropuerto, activo al momento de la entrevista, está actualmente cerrado.

“-En mi dependencia particular, yo le doy prioridad porque me gusta particularmente el tema ambiental (Ministerio de Transporte),

- A las obras en el aeropuerto de El Palomar se le dio una prioridad más allá de la cuestión judicial (ANAC)”.

Uno de los entrevistados mostró preocupación por la contaminación sónica en los alrededores de los aeródromos como resultado del aumento del número diario de vuelos.

Para la JIAAC, como quedó expuesto, las cuestiones ambientales son siempre una prioridad.

Cerramos este acápite con lo expresado por una funcionaria de la ANAC:

“la ANAC calculo que sí podría involucrarse un poco más en esa actividad, sobre todo de alguna manera –como autoridad regulatoria que somos– fiscalizar que los órganos que lo tienen que hacer lo hagan correctamente”.

En suma, los temas ambientales no generan agenda dentro de la administración pública vinculada con el quehacer aeronáutico. No son prioridad, salvo cuando es objeto de controversia judicial (caso de El Palomar) o cuando se deba dar inicio a un cronograma de ejecución internacional (como el programa CORSIA, de la OACI). Se actúa *ex post facto*, nunca preventivamente, a pesar del rol clave que la prevención ocupa en las cuestiones ambientales.

Esto viene a corroborar lo que quedó demostrado a lo largo de los años en que venimos ejecutando esta línea *macro* de investigación, en el sentido de que hay una preeminencia política de lo coyuntural sobre lo estructural. Como en ocasiones anteriores, volvemos a inferir que esa agenda política basada en lo “urgente” ha conducido a que cada gobierno, en su turno, dé prioridad a la acumulación de poder como forma de reforzar su legitimidad, y no a temas que son necesariamente de índole estructural del país.

IV. Conclusiones

Las conclusiones corroboran hallazgos obtenidos en investigaciones previas sobre la eficacia del derecho ambiental en la Argentina y que, *mutatis mutandi*, son aplicables a la eficacia del derecho aeronáutico ambiental en el mismo país. En los párrafos subsiguientes iremos detallando los principales hallazgos surgidos de esta ronda de entrevistas, que en distinto grado e intensidad vendrían a explicar las razones de la (in)eficacia del derecho aeronáutico ambiental en la Argentina.

- *Falta personal técnico calificado, sobre todo en áreas críticas (seguridad operacional) y sensibles (medio ambiente) y en áreas de inspección y control.* Hay fuerte coincidencia en señalar que faltan ingenieros (v.gr. aeronáuticos). Si la aviación es estratégica para el país –tanto la comercial, la civil, la general y la dedicada al trabajo aéreo– este déficit de graduados universitarios debiera abordarse como parte de una macro política de trabajo conjunto entre el Poder Ejecutivo y las universidades, a fin de crear incentivos fiscales, económicos y académicos para aumentar el número de egresados en la carrera.

La falta de capacitación es más crítica en aspectos ambientales. Sin embargo, en el seno de la ANAC durante 2019 se aprobaron dos normas ambientales clave: la Resolución conjunta ANAC-ORSNA N° 2 por la que se puso en vigencia el Manual de Gestión Ambiental Integral Aeroportuaria, y la Resolución N° 204¹² por la que se adoptó el Reglamento para la Implantación del Plan de Vigilancia, Notificación y Verificación (MRV – por sus siglas en inglés) en el marco del Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA – por sus siglas en inglés). No tenemos constancia de que la redacción de estas normas se haya tercerizado, por lo que cabe inferir que fueron pergeñadas por personal dependiente de esa Agencia. Personal que, según se admitió, no está capacitado para ello (sólo cuentan con una ingeniera especializada).

- *Las designaciones políticas dominan el escenario en la administración pública nacional.* Los elegidos no son necesariamente los más aptos, aun cuando sean

¹² Por una Resolución posterior, 157/2020, fue diferido *sine die* el plazo para la presentación ante la Autoridad Aeronáutica de la copia del Informe de Emisiones verificado y del Informe de verificación asociado que corresponde al período calendario 2019.

universitarios. Como percepción personal añadimos que, con cada cambio de gobierno, más aún si eso supone un cambio de signo político, todos los cuadros de funcionarios jerárquicos que llevan 4 años en el cargo y han comenzado a gestionar y a desarrollar planificaciones de corto a mediano alcance, son inmediatamente reemplazados por otros cuadros políticos que son reacios a continuar las líneas abiertas por el gobierno anterior. Hay un acto fundacional cada 4 años, que repercute negativamente sobre el desempeño de los órganos públicos y debilita la eficacia del derecho aeronáutico.

A ello se le suma el alto nivel de rotación de los directores nacionales durante el período 2016-2019. El informe del CIPPEC señala que fue del 25% entre 2016 y comienzos de 2017, al final del cual sólo un 9% permanecía en el cargo original.

- *Endogamia.* Se reitera un hallazgo obtenido de entrevistas en años anteriores: en la Argentina hay un fuerte comportamiento endogámico por parte de los partidos políticos que acceden al gobierno y, por ende, un desprecio hacia el conocimiento experto y una falta de respeto por la “carrera administrativa”. No hay interés político en formar funcionarios de carrera. Cuando los órganos cumplen funciones vitales de reglamentación, fiscalización y control, esa pulsión de política endogámica erosiona la capacidad estatal para gestionar y, correlativamente, contribuye a la ineficacia del derecho aeronáutico y, en la misma medida, del aeronáutico ambiental.

- *Falta de trabajo en red.* Se reitera un hallazgo de años anteriores: no hay un trabajo en red institucionalizado, programático y constante, entre las diversas dependencias estatales, ni con otras instituciones, sean públicas (como universidades, el CONICET, centros de investigación) o privadas (ONGs de reconocido prestigio y trayectoria).

El único organismo que tiene dilatada experiencia en este rubro es la JIAAC, que posee convenios suscriptos con otros órganos del Estado nacional, con organismos extranjeros, como la NTSB de EE.UU. y la BEA de Francia, y con todos los organismos pares de investigación de los países de sudamericanos.

- *No se respeta la carrera administrativa.* De los órganos escrutados, la JIAAC es el que tiene el plantel técnico con más años de permanencia en el cargo (45) y el mayor promedio de antigüedad de todo el staff en general (35 años). Por ende, es el único organismo aeronáutico que respeta la carrera administrativa y el que más masa crítica

concentra con expertos de larga trayectoria. Esto explica la dedicación de este órgano a resolver los problemas ambientales generados por su actividad técnica.

- *Indicios de desburocratización.* La digitalización ha demostrado ser un recurso esencial para desburocratizar y agilizar la intervención de la administración nacional, pero también es una poderosa arma contra la corrupción.

- *Falta de trazabilidad estadística.* La falta de trazabilidad del sistema estadístico es una debilidad del aparato burocrático que, hacia 2018, abundaba en personal administrativo joven sin función específica asignada.

- *Falta de interés por la dimensión ambiental.* Se observa el descuido que existe en materia ambiental, excepto en la JIAAC. El descuido pasa no solo por la inexistencia de equipamiento apropiado, sino también por la cuasi inexistencia de personal técnico universitario experto y porque el tema no estaría presente en el imaginario de la mayoría de funcionarios aeronáuticos.

- *Desjerarquización normativa.* En materia reglamentaria se observa una acelerada desjerarquización normativa. A eso se suma que durante una década se reguló a la actividad, de por sí muy compleja, con normas de bajísimo rango jurídico (las disposiciones administrativas), con lo que se quitó entidad al tema regulado en cada una de ellas.

Deducimos que la inexistencia de nuevos decretos reglamentarios se debe a dos razones: a) la nula a escasa formación en derecho administrativo de los funcionarios y empleados; a) eso sería consecuencia de la ausencia de concursos públicos y abiertos como método selectivo y riguroso de ingreso, por lo menos hasta el cargo de Director Nacional, inclusive; b) ni los funcionarios ni los empleados se perciben como parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Como es previsible, la falta de eficacia de las normas ambientales aeronáuticas es multicausal. En esta ronda de entrevistas detectamos varias de ellas que, a su vez, confirman los hallazgos de investigaciones previas sobre (in)eficacia del derecho ambiental en la Argentina.

Bibliografía

- AMBROSINI, Antonio. (1932). *Per un sistema del diritto aeronáutico*. Nros 8 y ss. (citado por Gay de Montellá en su obra *Principios de Derecho Aeronáutico (con referencia a las legislaciones de los principales Estados de Europa y América)*. Ed. Depalma, Buenos Aires, p.10.
- ARROLA DE GALANDRINI, Graciela. (2003) “El leasing y algunas otras contrataciones aeronáuticas”, en *INFOJUS*.
- BASUALDO MOINE, Eduardo. (1967) “El nuevo código aeronáutico”. *Revista Jurídica La Ley* - LL.-127:1232
- CAÑAS ZARRAOA, Nerea. (2014). “Aeronaves no tripuladas. Aspectos técnicos y jurídicos”, publicado en *XLI Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial*, Ed. Fundación AENA, Madrid, pp. 249-258
- DI PAOLA, Eugenia, DUVERGES, Dolores y ESSAIN, José Alberto. (2006). *Indicadores sobre justicia y ambiente*, Buenos Aires, FARN, Buenos Aires.
- DI PAOLA, Eugenia. (2006). *Indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en la República Argentina. Materia agua y aire*. Ed. FARN, Buenos Aires, p. 5-7.
- GÓMEZ, Hernán. (2011a) “El contrato de fideicomiso y la explotación de aeronaves. Nuevas perspectivas”, en *Seminario relativo a cuestiones actuales de Derecho Aeronáutico*, Facultad de Derecho – UBA.
- GÓMEZ, Hernán. (2011b) “El dominio público y la financiación en la gestión aeroportuaria”, en el libro *XXXIX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico*, Asunción – Paraguay, pp. 87-117.
- GÓMEZ, Hernán. (2016) “La responsabilidad del transportador en el contrato de transporte aéreo por millaje”, En *Revista Ateneo del Transporte* – Año 26, Vol. 67, febrero de 2016, pp. 41-55.
- GURFEL SHAPIRO, Diana. (2017). “Proposed Drone Aircraft Privacy and Transparency Act of 2017 Seeks to Establish Federal Standards to Protect Individual Privacy”, en *Condon & Forsyth LLP Bulletin*, New York, March 31, 2017
- INECE (2009). *Principles of environmental compliance and enforcement handbook*, Ed. Inece, Washington.
- KELSEN, Hans. (1960). *Teoría pura del derecho. Introducción a la ciencia del derecho*. Buenos Aires: Eudeba. p. 25, 36, 53, 142-143.
- MARTÍNEZ, Inés; REGALES, Esteban y APARICIO GALLEGO, Javier. (2011) “Aeropuertos: concesiones / privatización”, en: *XXXIX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico*, Asunción, pp. 23-85.
- RODRÍGUEZ JURADO, Agustín. (1963). *Teoría y práctica del Derecho Aeronáutico*. Depalma, 1ª edición, Buenos Aires.
- ROSS, Alf (1963). *Sobre el derecho y la justicia*. Buenos Aires: Eudeba. p. 8, 51-57.

VIDELA ESCALADA, Federico. (1948). *El Derecho Aeronáutico, rama autónoma de las ciencias jurídicas*. Buenos Aires, p. 47.

Documentos

CIPPEC (2018) *GPS del Estado: radiografía de 2017-2018*, autores: José Gasparin y Gonzalo Diéguez, N° 206, Buenos Aires, julio 2018. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/07/206-DPP-GP-GPS-GPS-del-Estado-radiograf%C3%ADa-de-2017-2018-Gasparin-J.-y-Di%C3%A9guez-G.-julio-de-2018.pdf> (acceso: 19 julio 2018)

OACI, *Repercusiones de la compartición de códigos entre líneas aéreas* - Organización de Aviación Civil Internacional, Naciones Unidas (1997) CIR 269-AT/110.

ONU (2012), Resolución 61/39 (A/67/471), relativa a “El estado de derecho en los planos nacional e internacional”. Disponible en: <https://documents-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/484/45/PDF/N1248445.pdf?OpenElement>

Legislación

Constitución Nacional de la Nación Argentina

Ley 17.285/67. Código Aeronáutico

Ley 27.357/2017. Convenio de Cape-Town de 2001 relativo a “Garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil”.

Ley 24.185/1992. Convenciones colectivas de trabajo.

Ley 15.110/1946. Convenio de Chicago de 1944.

Convenio de Chicago de 1944. Anexos 14 y 16.

Decreto 214/2006. Homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

Decreto 2098/2008. Administración Pública Nacional. Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).

Decreto 375/1997. Creación del ORSNA.

RAAC – Regulaciones Argentinas de Aviación Civil. Disponibles:

<https://www.argentina.gob.ar/anac/raac-dnar-regulaciones-argentinas-de-aviacion-civil/raac-vigentes>

Resolución 157/2020 – ANAC. Difiere el plazo establecido en el numeral 3.4 del Reglamento para la implementación del Plan de Vigilancia, Notificación y Reducción (MRV) aprobado por la Resolución N° 204 de fecha 20 de marzo de 2019.

Resolución Conjunta 2/2019 – ORSNA – ANAC. Manual de gestión ambiental aeroportuaria.

Resolución 204/2019 – ANAC. Reglamento para la Implantación del Plan de Vigilancia, Notificación y Verificación (MRV – por sus siglas en inglés) en el marco del Plan de

Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA – por sus siglas en inglés).

Jurisprudencia

JULIO ALFREDO SOLIS S/ CONMUTACIÓN DE PENA. Fallos: 308:1298 (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1982).

MARISI, LEANDRO Y OTRO C/ PODER EJECUTIVO NACIONAL PEN MINISTERIO DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN Y OTROS S/AMPARO AMBIENTAL (Juzgado Federal en lo Civil y Comercial y Contencioso Administrativo, Nro 2, San Martín, 2018).

Direcciones Web

AA2000: <https://www.aa2000.com.ar/>

ANAC: <https://www.argentina.gob.ar/anac>

BEA: <https://bea.aero/>

CAEP – OACI:

[https://www.icao.int/annual-report-2014/Pages/ES/progress-on-icaos-strategic-objectives-safety-environmental-protection-caep ES.aspx](https://www.icao.int/annual-report-2014/Pages/ES/progress-on-icaos-strategic-objectives-safety-environmental-protection-caep_ES.aspx)

CIPPEC: <https://www.cippec.org/>

CORSIA – OACI: <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>

INAP: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap>

INECE: <https://inece.org/>

JIAAC: <https://www.argentina.gob.ar/jiaac/infojiaac>

LONDON SUPPLY: <https://londonupplygroup.com/>

MINISTERIO DE TRANSPORTE: <https://www.argentina.gob.ar/transporte>

NTSB: <https://www.nts.gov/Pages/home.aspx>

OACI – ICAO: <https://www.icao.int/Pages/default.aspx>

ORSNA: <https://www.argentina.gob.ar/orsna>

SINEP: <https://www.argentina.gob.ar/anmat/transparencia/salarios/sinsep>