



Defensora del Pueblo

## RESOLUCIÓN DE RECOMENDACIÓN N° RECO-DPB:0000001/2019

### VISTO:

- la Constitución Nacional
- el Convenio sobre la Diversidad Biológica
- la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS)
- la Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural
- la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)
- la Ley Nacional 14.487
- la Ley Nacional 22.351
- la Ley Nacional 28.611
- los Decretos PEN 2148/90, 2149/90 y 453/94
- la Constitución de la Provincia de Río Negro
- la Ley Provincial M N° 3266
- la Carta Orgánica Municipal
- la Ordenanza 217-CM-89
- la Ordenanza 304-CM-89
- la Carta de la Tierra

### CONSIDERANDO:

Que es de público conocimiento la presentación efectuada por la Asociación Árbol de Pie respecto de la denuncia de sobrevuelos en helicóptero sobre el éjido municipal, y en especial, el área protegida del Llao Llao, llevados adelante por la firma HELIFERONADOR SRL y comercializados a través de agencias de viajes locales que



Que a raíz de ello, esta Defensoría del Pueblo tomó intervención, de conformidad con las misiones y funciones establecidas por Ordenanza 1749-CM-07, convocando a dos Mesas de Trabajo en las que participaron representantes de la Asociación Civil Árbol de Pie, RNU Morenito-Ezquerria, la Comisión de Turismo del Concejo Deliberante, la Subsecretaría de Medio Ambiente, la Dirección de Áreas Protegidas y Conservación del Patrimonio Histórico y Secretaría de Turismo del Municipio, la Administración de Parques Nacionales, la ANAC, la Agencia de Viajes Dannemann y a la firma HELITRONADOR SRL.

Que en dichas instancias, cada área expuso en relación a los respectivos marcos normativos y jurisdicciones, de lo que surgió que la empresa HELITRONADOR SRL no contaba con permisos o habilitaciones municipales o de la APN, sino únicamente con una autorización de la ANAC que, al entender de la propia interesada, la autorizaba a operar dado que –según sus dichos– no se sobrevolaban el Parque Nacional Nahuel Huapi ni el Parque Municipal Llao Llao.

Que asimismo, la APN informó que, de oficio, daría inicio a un sumario administrativo en los términos del Decreto 637/70, dadas las prohibiciones establecidas en el art. 4º inc. j de la Ley 22.351 de Parques Nacionales.

Que en función de lo expuesto, corresponde efectuar un análisis integral de las normas que resultan operativas en el particular, y de la que es cita obligatoria la Cláusula Ambiental incorporada en el art. 41 de nuestra Carta Magna, y que dispone el derecho de todos los habitantes *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*, así como la obligación de preservación. De igual modo, el constituyente estableció la obligación de proteger este derecho, la utilización racional de los recursos naturales y la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, disponiendo el dictado de normativa nacional que contuviese los presupuestos mínimos de protección sin la alteración de las jurisdicciones locales, y facultando asimismo a las provincias y a los municipios de dictar normativa complementaria y que eleven el marco protectorio.



en ese orden, la incorporación al derecho interno de los tratados por los que

el Estado Argentino se obligara internacionalmente, devino en la actual vigencia de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), entre otros, de los que resulta pertinente destacar los siguientes puntos:

**-Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural:** los Estados Partes reconocen que *la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente, procurando actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga ... (art. 4);*

**-Convenio sobre la diversidad biológica:** ... *Observando que es vital prever, prevenir y atacar en su fuente las causas de reducción o pérdida de la diversidad biológica, ... que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza, ... que la exigencia fundamental para la conservación de la diversidad biológica es la conservación in situ de los ecosistemas y habitats naturales y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales, ... se acordó: establecer procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental para los proyectos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos, permitiendo la participación del público en esos procedimientos cuando procediere (art. 14 inc. a);*

**- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992):** consagra que el derecho de los Estados al desarrollo se ejerza en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras (Principio 3); que la protección del medio ambiente constituya parte integral del proceso de desarrollo y no pudiendo considerarse en forma aislada la participación ciudadana como mejor modo de tratar las cuestiones

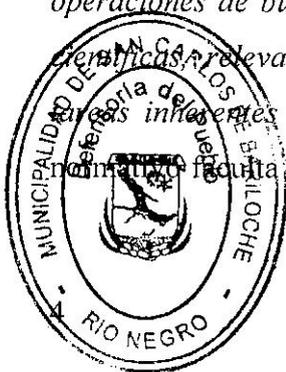


ambientales y el derecho de acceder a una adecuada información (Principio 10); amplia aplicación del criterio de precaución, y la obligación de adoptar medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente, aun ante la falta de certeza científica absoluta respecto de un peligro de daño grave e irreversible, o en función de los costos (Principio 15); la evaluación de impacto ambiental para cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir impacto negativo considerable en el medioambiente (Principio 17).

Que de una simple lectura, se desprenden básicamente cuatro tópicos fundamentales sobre los que debe radicar toda normativa en la materia (y que se han reflejado en la Cláusula Ambiental): la protección y la conservación eficaz, la utilización sostenible, la necesidad de efectuar estudios de impacto ambientales previos y la participación ciudadana, los que conforman las bases de los principios de protección y conservación, sustentabilidad, protección (y a los que ha de agregarse la obligación de reparar, sobre la que no se ha ahondado en este análisis).

Que introduciéndonos en la normativa nacional, la Ley 22.351 dispone que como áreas a conservar aquellas *que en su estado natural, sean representativas de una región fitoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico, las que serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control, la atención del visitante y aquellas que correspondan a medidas de Defensa Nacional adoptadas para satisfacer necesidades de Seguridad Nacional ...* quedando prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo, que se ejercerá conforme las reglamentaciones de la Administración de Parques Nacionales.

Que asimismo, se prohíbe *la realización de sobrevuelos en aeronaves impulsadas por motor, exceptuados los de las rutas aéreas comerciales, militares y civiles que –dadas las características geográficas, climáticas o proximidad de aeropuertos en la zona– no cuenten con rutas alternativas, así como los destinados a operaciones de búsqueda y rescate, combate de siniestros, siniestros, investigaciones científicas, relevamientos técnicos y todos aquellos que guarden relación con las áreas inherentes a su cuidado y administración* (art. 4º inc. j). Es decir, el marco normativo faculta únicamente el sobrevuelo del Parque Nacional cuando no exista una



ruta alternativa.

Que en una misma línea, la creación de las Reservas Naturales Estrictas dentro de los Parques Nacionales (Decretos PEN 2148/90, 2149/90 y 453/94) tuvo por objeto reducir al mínimo posible las interferencias humanas directas en dichas áreas a efectos de asegurar que las comunidades naturales —incluyendo todas las especies que las integran— y los procesos ecológicos, se desarrollen en forma natural. Es decir, que **se faculta únicamente el sobrevuelo del Parque Nacional cuando no exista una ruta alternativa.**

Que conteste con ello, en fecha 13 de Octubre 2016 la ANAC (autoridad aeronáutica) publicó la AIP ENR 5.6-6 y que dispone que *deberán evitarse los vuelos en áreas con fauna sensible al ruido y, de no ser posible, mantener una separación mínima de 3000 pies sobre el obstáculo más alto situado dentro de un radio de 2 NM desde la aeronave en la trayectoria prevista y planificada, siendo considerada como área sensible al ruido el Parque Nacional Nahuel Huapi.*

Que introduciéndonos en la normativa local, es pertinente destacar el principio de autonomía municipal en materia ambiental, establecido y reconocido por la Constitución Nacional en su art. 123, así como también en la Cláusula Ambiental (art. 41), y los arts. 70, 74 y 225 de la Constitución de la Provincia de Río Negro (preexistentes a la Reforma Constitucional de 1994).

Que en dicho marco, ha sido voluntad del pueblo de Bariloche *“Asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre como la vida, la salud, ... mediante la consideración de las propuestas de los diferentes sectores de la comunidad. Favorecer el desarrollo de la personalidad física, moral y espiritual de todos los habitantes, que posibilite una mejor calidad de vida y el progreso cultural, económico, social y político. ... Proteger el sistema ecológico y valorizar la cultura a través de la planificación como garantía de desarrollo ordenado, la participación popular en la gestión municipal.” (Preámbulo de la COM).*

Que así, nuestra Carta Orgánica Municipal ha introducido todo un capítulo sobre la materia (Capítulo II de la COM), consagrando al ambiente como *patrimonio* y el derecho de todos los habitantes de gozar de un ambiente *sano*,

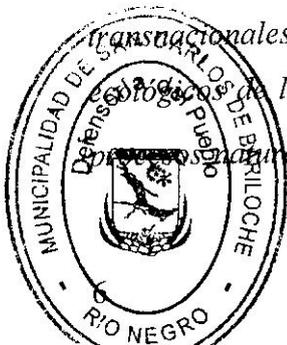


*equilibrado, apto para el desarrollo humano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en resguardo de las generaciones presentes y futuras, el cese de toda actividad que suponga un daño temido, actual o inminente al ambiente y la obligación de recomponer e indemnizar (art. 175).*

Que esta misma COM ha resguardado para el Municipio *el poder de policía en materia ambiental dentro del ejido y en las zonas aledañas que puedan ejercer influencia sobre el mismo y sus habitantes (art. 176)* y, en concordancia con los principios de la Declaración de Río 92, ha determinado que ante el peligro de un daño grave e irreversible, *se considerará que la ausencia de información o certeza científica no se utilizará como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente (art. 178).*

Que por último, el legislador constituyente adhirió a la Carta de la Tierra (art. 179), declaración de principios *éticos producto de un diálogo intercultural* cuyo proyecto comenzara como una iniciativa de las Naciones Unidas, pero desarrollándose y finalizando como una iniciativa de la sociedad civil, entidad internacional independiente desde el año 2000. Así, la redacción de la Carta de la Tierra *abarcó el proceso más inclusivo y participativo que se haya efectuado jamás en torno a la creación de una declaración internacional*, siendo la fuente de su legitimidad como marco ético rector el respaldo obtenido de más de 6.000 organizaciones, lo que incluye a diversos organismos gubernamentales e internacionales (Fuente: <http://cartadelatierra.org/descubra/que-es-la-carta-de-la-tierra/>).

Que, en apretada síntesis, podemos destacarse de dicho documento, la necesidad de crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza y los derechos humanos universales, de formar una sociedad global para cuidar la Tierra y cuidarnos unos a otros o arriesgarnos a la destrucción de nosotros mismos y de la diversidad de la vida, afirmando *principios interdependientes, para una forma de vida sostenible, como un fundamento común mediante el cual se deberá guiar y valorar la conducta de las personas, organizaciones, empresas, gobiernos e instituciones transnacionales*, entre ellos el de: *proteger y restaurar la integridad de los sistemas biológicos de la Tierra, con especial preocupación por la diversidad biológica y los recursos naturales que sustentan la vida*, adoptando planes de desarrollo sostenible y



regulaciones a todo nivel que permitan incluir la conservación y la rehabilitación ambientales, como parte integral de todas las iniciativas de desarrollo, estableciendo y salvaguardando reservas viables para la naturaleza y la biosfera ... que tiendan a proteger los sistemas de soporte a la vida de la Tierra, para mantener la biodiversidad y preservar nuestra herencia natural (5); evitar dañar como el mejor método de protección ambiental y cuando el conocimiento sea limitado, proceder con precaución, tomando medidas que eviten la posibilidad de daños ambientales graves o irreversibles, aun cuando el conocimiento científico sea incompleto o inconcluso, y asegurando una toma de decisiones que contemple las consecuencias acumulativas, a largo término, indirectas, de larga distancia y globales de las actividades humanas, así como prevenir la contaminación de cualquier parte del medio ambiente (6); fortalecer las instituciones democráticas, ... la participación inclusiva en la toma de decisiones y acceso a la justicia y sostener el derecho de todos a recibir información clara y oportuna sobre asuntos ambientales, al igual que sobre todos los planes y actividades de desarrollo que los pueda afectar o en los que tengan interés (13).

Que ha sido en el marco de las autonomías municipales ya consagradas por la Constitución de la Provincia de Río Negro, que se sancionara la Ordenanza 304-CM-89 que declara al Parque Municipal Llao Llao como *área natural inalterable e inalienable, bosque silvestre de conservación recreativa, preservada a perpetuidad como patrimonio ecológico de la comunidad, santuario de Flora, Fauna y Gea a conservar en sus características primigenias excluyendo de ella todo tipo de explotación comercial* (art. 1º).

Que tampoco puede soslayarse que conforme la Ley 14.487 (Ley Luelmo) el traspaso de tierras fiscales del Parque Nacional a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche fue con la carga de que las mismas se conservaran como parque público.

Que así también, la Ordenanza 217-C-89 reglamentaria en materia de IMPACTO AMBIENTAL, dispone la necesidad de efectuar un estudio de impacto ambiental para el establecimiento de aeropuertos y helipuertos (arts. 1º, 2º y 4º).

Que al momento del dictado del presente no ha sido posible para esta Defensoría del Pueblo contar con el estudio de impacto ambiental que debió presentar



el Llao Llao Holding S.A. –pese haber sido requerido a las áreas correspondientes– y del que, indubitadamente, deberían surgir las condiciones en las cuales el Municipio autorizó al Hotel a la instalación de tal helipuerto.

Que a todo evento y a la luz de la normativa ya referida, cualquier informe debiera prever el impacto sonoro sobre el Parque Municipal Llao Llao y el Parque Nacional, teniendo en especial consideración la cercanía de la Reserva Natural Estricta.

Que aun ante el hipotético caso que la Administración hubiese omitido oportunamente solicitar el mismo, debería intimarse al Hotel Llao Llao a dar cumplimiento.

Que asimismo, sin perjuicio de la variada extensión del marco normativo aplicable y de la concurrencia de jurisdicciones, entendemos que todas las autorizaciones que se extiendan desde la autoridad nacional en materia aeronáutica y su marco regulatorio, mal pueden alterar las jurisdicciones locales, por lo que deben ser interpretadas armónicamente con la normativa nacional regulatoria de la actividad en los Parques Nacionales y las normas locales, en especial cuando éstas fijan presupuestos de conservación y preservación con estándares más elevados y son los propios municipios quienes detentan el poder de policía ambiental.

Que por todo ello y de conformidad con el compromiso con la promoción de derechos y la paz social de esta Defensoría del Pueblo, así como las misiones y funciones establecidas por Ordenanza 1749-CM-07, se solicitó a la firma HELITRONADOR SRL el CESE INMEDIATO de los sobrevuelos llevados adelante, hasta tanto se determinaran los alcances de la aplicación armónica de los plexos normativos existentes que nos obligan en materia local, provincial y nacional, como así también los Tratados Internacionales en donde el Estado Argentino se obligara a adoptar estándares jurídicos de *ciudadano, preservación, sustentabilidad, conservación y defensa* del ambiente natural, patrimonio ecológico de la comunidad de San Carlos de Bariloche, de toda la sociedad presente y de las generaciones futuras, a lo que la empresa implicada se ha negado.

Que es facultad de esta Defensoría del Pueblo emitir recomendaciones de oficio en cuestiones que hacen a su ámbito de su competencia, tal el particular.



Que por todo ello, y en uso de las atribuciones conferidas por los arts. 2, 10, 11 y 18 de la Ordenanza 1749-CM 07;

**LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE SAN CARLOS DE BARILOCHE**

**RESUELVE:**

**1º RECOMENDAR al Departamento Ejecutivo** para que desde las áreas municipales a su cargo se arbitren los medios necesarios para dar cabal cumplimiento a la normativa aplicable en materia ambiental, en particular respecto de la obligación de preservar y defender el patrimonio ambiental y cultural de la ciudad en resguardo de las generaciones presentes y futuras -y de la Reserva Natural del Parque Municipal Llao Llao en particular- **disponiendo el cese de toda actividad que suponga un daño temido, actual o inminente al ambiente (art. 175 COM).**

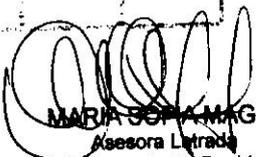
**2º RECOMENDAR al Departamento Ejecutivo** para que de la compulsas de los expedientes de obra del Hotel Llao Llao, se verifiquen los términos en los que fuera autorizada la instalación de un helipuerto, así como la existencia de un informe de impacto ambiental que evalúe el impacto sonoro sobre el Parque Municipal Llao Llao, así como también las restantes Reservas Naturales Urbanas.

**3º RECOMENDAR al Concejo Deliberante** la evaluación y la adecuación de la legislación municipal vigente en la materia a fin de evitar vacíos legales y/o conflictos normativos.

**4º** La presente Resolución será refrendada por la Asesora Letrada de la Defensoría del Pueblo Dra. María Sofía Maggi.

**5º** Tómese razón. Dése al registro oficial. Comuníquese a las áreas interesadas. Cumplido, archívese.

**San Carlos de Bariloche, 13 de Marzo de 2019.**

9   
MARÍA SOFÍA MAGGI  
Asesora Letrada  
Defensoría del Pueblo



  
Dra. BEATRIZ OÑATE  
Defensora del Pueblo  
San Carlos de Bariloche