



ANAC

Administración Nacional
de Aviación Civil
Argentina



EXPTÉ. N° S01:0324768/2012

del. MINPLAN

BUENOS AIRES, 10 OCT 2012

A LA DIRECCIÓN GENERAL LEGAL, TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA:

Se solicita la intervención de esta Dirección de Asuntos Jurídicos en el expediente de referencia, vinculado con las comunicaciones cursadas por la Organización de Aviación Civil Internacional respecto a la adopción de las Enmiendas 43 y 6 de los Anexos 2 y 7 -respectivamente- al Convenio de Chicago de 1944, cuya entrada en vigencia se prevé a partir del 15 de noviembre de 2012, a fin de adoptar las medidas pertinentes y notificar las diferencias que existan con nuestra normativa interna.

-I-

ANTECEDENTES

1. Entre los antecedentes remitidos, se observa la comunicación AN 13/1.1-12/19 cursada por la Organización de Aviación Civil Internacional respecto a la adopción de la Enmienda 43 del Anexo 2 al Convenio de Chicago de 1944, cuya entrada en vigencia se prevé a partir del 15 de noviembre de 2012, a fin de adoptar las medidas pertinentes y notificar las diferencias que existan con nuestra normativa interna (v. fs. 2/19).

2. Asimismo, cabe resaltar que a fs. 20/34 obra la comunicación AN 3/1-12/9 cursada por la Organización de Aviación Civil Internacional respecto a la adopción de la Enmienda 6 del Anexo 7 al Convenio de Chicago de 1944, cuya entrada en vigencia se prevé a partir del 15 de noviembre de



ANAC

Administración Nacional
de Aviación Civil
Argentina



2012, a fin de adoptar las medidas pertinentes y notificar las diferencias que existan con nuestra normativa interna.

3. Además, a fojas 35/40 obra la Nota DNA-UPCG N° 24 de fecha 29 de agosto de 2012 emitida por Departamento Normativa Aeronáutica de la Unidad de Planificación y Control de Gestión, mediante la cual se concluyó que la República Argentina debería notificar diferencias en los términos del artículo 38 del Convenio de Chicago con respecto a la adopción de las citadas enmiendas.

4. A fs. 41 luce Nota UPGC N° 199/2012 de la Unidad de Planificación y Control de Gestión, por la cual se puntualizó que se compartía en todos sus términos el informe obrante a fs. 35/40 del expediente de marras y se le dio intervención a la Dirección General Legal, Técnica y Administrativa.

5. Finalmente, la Dirección General Legal, Técnica y Administrativa solicitó la intervención de este servicio jurídico en fecha 3 de octubre de 2012 (v. fs. 41 vta.).

- II -

MARCO NORMATIVO

1. En primer término, cabe recordar que la función asesora de la Dirección de Asuntos Jurídicos se circunscribe al análisis de los aspectos estrictamente jurídicos de los temas que se someten a su opinión; en consecuencia, no se expide sobre aspectos técnicos, financieros o económicos, ni sobre la equidad de las fórmulas contractuales o respecto de cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia (*Dictámenes* 213:105; 221:69; 222:23; 223:126, entre otros).

2. Con tal reserva y en lo que respecta a la intervención solicitada por la Unidad de Planificación y Control de Gestión, debe señalarse que la presente cuestión



ANAC

Administración Nacional
de Aviación Civil
Argentina



versa sobre la posibilidad de adoptar las Enmiendas 43 y 6 de los Anexos 2 y 7 -respectivamente- al Convenio de Chicago de 1944, cuya entrada en vigencia se prevé a partir del 15 de noviembre de 2012.

La enmienda 43 al Anexo 2 al Convenio de Chicago versa sobre las medidas a adoptar por los Estados miembros para la operación de aeronaves pilotadas a distancia, mientras que la enmienda 6 al Anexo 7 del citado convenio se encarga de definir a las aeronaves pilotadas a distancia y establece las normas referentes a su identificación.

3. Previo a efectuar el respectivo análisis de compatibilidad entre las enmiendas a adoptar y la legislación nacional, cabe efectuar una breve reseña sobre la naturaleza de los Anexos al Convenio de Chicago.

Cabe indicar que el Convenio de Chicago es un tratado internacional por lo que tiene una jerarquía superior a las leyes y debe considerarse una ley suprema de la Nación (conf. arts. 31 y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional).

Esta aclaración resulta importante, dado que los Anexos al Convenio no forman parte integral del mismo, a diferencia de lo que ocurría con los Anexos al Convenio de Paris de 1919.

Los Anexos al Convenio de Chicago son simplemente documentos técnicos cuya implementación interna queda supeditada a las políticas aeronáuticas de cada país miembro.

Considerar que los Anexos técnicos forman parte del Convenio conllevaría a la paradójica situación de que nunca habría divergencias entre los Anexos de la OACI y nuestra legislación interna. Si esto fuese así, la OACI nunca realizaría auditorías sobre el grado de implementación de la normativa emanada de la Organización, dado que bastaría con que el país en cuestión haya aceptado la enmienda al Anexo



ANAC

Administración Nacional
de Aviación Civil
Argentina



para que tal reforma sea incorporada automáticamente a la legislación interna.

No obstante lo dicho, los Anexos al Convenio, a diferencia de las recomendaciones de OACI, resultan obligatorios para los países miembros, aunque cabe indicar que tal obligatoriedad no forma parte del "principio de pacta sunt servanda" del derecho internacional público, sino que se encuadra en el "principio de buena fe" (conf. CAPALDO, Griselda, en "La utilización por parte de la Justicia de los Informes Técnicos de Investigación de accidentes e incidentes de aviación", con motivo del "Seminario Relativo a cuestiones Actuales de Derecho Aeronáutico", Universidad de Buenos Aires - 2009).

El cumplimiento de las obligaciones derivadas de las citadas reglamentaciones técnicas se sustenta en el mentado principio de buena fe, el cual compele a los países a actuar con honestidad a los compromisos asumidos, pero que no necesariamente impone a los Estados obligados una sanción en el marco del derecho internacional público en caso de incumplimiento.

Por otro lado, cabe agregar que no existe norma expresa dentro del Convenio que determine que los Anexos sean obligatorios, de allí que su imperatividad sólo pueda fundamentarse en el principio de buena fe internacional.

Los artículos 37, 38 y 54 del Convenio de Chicago parecen confirmar esta suerte de "obligatoriedad limitada" de los citados Anexos.

El artículo 37 dispone que **"Cada Estado contratante se compromete a colaborar, a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, en todas las**



ANAC

Administración Nacional
de Aviación Civil
Argentina



cuestiones en que tal uniformidad, facilite y mejore la navegación aérea".

El artículo 38 establece que **"Cualquier Estado que considere impracticable cumplir, en todos sus aspectos, con cualesquiera de tales normas o procedimientos internacionales, o concordar totalmente sus reglamentaciones o métodos con alguna norma o procedimiento internacionales, después de enmendados estos últimos, o que considere necesario adoptar reglamentaciones o métodos que difieran en cualquier aspecto particular de lo establecido por una norma internacional, notificará inmediatamente a la Organización de Aviación Civil Internacional las diferencias entre sus propios métodos y lo establecido por la norma internacional.** En el caso de enmiendas a las normas internacionales, todo Estado que no haga las enmiendas adecuadas en sus reglamentaciones o métodos lo comunicará al Consejo dentro de sesenta días a partir de la adopción de la enmienda a la norma internacional o indicará las medidas que se proponga adoptar. En tales casos, el Consejo notificará inmediatamente a todos los demás Estados las diferencias que existan entre uno o varios puntos de una norma internacional y el método nacional correspondiente del Estado en cuestión".

El artículo 54, inc. 1) prescribe que el Consejo de la OACI debe **"adoptar, normas y métodos recomendados internacionales, de acuerdo con las disposiciones del Capítulo VI del presente Convenio, designándolos, por razones de conveniencia, como Anexos al presente Convenio, y notificar a todos los Estados contratantes las medidas adoptadas"**.

La única obligación "pacta sunt servanda" que emergería en el proceso de revisión de los Anexos sería la de notificar diferencias (conf. art. 38 del Convenio de Chicago).



ANAC

Administración Nacional
de Aviación Civil
Argentina



4. En lo atinente a la compatibilidad de las citadas enmiendas con el ordenamiento local, se advierte que existen reparos legales en implementar la operación de aeronaves piloteadas a distancia (RPA) en nuestro espacio aéreo en el modo en que dichas enmiendas se encuentran redactadas.

Esto se fundamenta en el hecho de que si bien las RPA serían aeronaves en los términos del artículo 36 del Código Aeronáutico, su operación se hallaría en contradicción con lo dispuesto en el artículo 79 del citado cuerpo normativo.

El mentado artículo 79 dispone lo siguiente: "**Toda aeronave debe tener a bordo un piloto habilitado para conducirla**, investido de las funciones de comandante. Su designación corresponde al explotador, de quien será representante. Cuando no exista persona específicamente designada, se presumirá que el piloto al mando es el comandante de la aeronave".

Cabe recordar que, de acuerdo al Capítulo 1 - Definiciones- del Anexo 2 según las modificaciones propuestas por la Enmienda 43, se considera que las RPA son "aeronaves no tripuladas que son piloteadas desde una estación de pilotaje a distancia".

No obstante, según nuestra legislación aeronáutica, no se pueden operar aeronaves que no cuenten con un piloto habilitado a bordo, lo que impediría la operación de las RPA en el espacio aéreo nacional.

Así, como dicho tipo de aeronaves no podrían ser operadas sobre el espacio aéreo nacional, todo lo atinente a su matriculación en los términos del Anexo 7 al Convenio de Chicago deviene abstracto.

Finalmente, debe señalarse que la presente interpretación no contraria en forma alguna lo dispuesto por



ANAC

Administración Nacional
de Aviación Civil
Argentina



el Convenio de Chicago en el artículo 8° del mismo en materia de aeronaves no tripuladas.

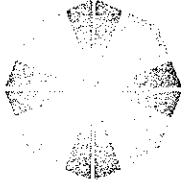
El artículo 8° del mentado Convenio reza: "Ninguna aeronave capaz de volar sin piloto volará sin él sobre el territorio de un Estado contratante sin permiso especial de dicho Estado y de conformidad con los términos de dicho permiso. Todos los Estados contratantes se comprometen a velar porque el vuelo de aeronaves sin piloto en las regiones abiertas al vuelo de aeronaves civiles se regule de tal modo que evite todo peligro a las aeronaves civiles".

El artículo 8° solamente dispone que los Estados contratantes deben velar por que las operaciones de las aeronaves sin piloto no impliquen un riesgo a la navegación aérea.

Así, de acuerdo al mentado artículo, toda operación de aeronaves no tripuladas queda supeditada a la autorización que efectúe cada Estado contratante. Los Estados contratantes, de esta manera, se reservan la potestad de regular todo lo atinente a las operaciones de las aeronaves no tripuladas, ya sea admitiendo dichas operaciones o denegándolas.

Esta línea interpretativa se halla en consonancia con lo previsto en los puntos 1.1 y 1.2 de Apéndice 4 del Anexo 2 al Convenio de Chicago de conformidad con el texto propuesto por la enmienda 43, según los cuales el Estado desde donde se efectúa el despegue y el Estado sobrevolado se reservan la facultad de autorizar dichas operaciones.

5. En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes y de lo informado por la Unidad de Planificación y Control de Gestión de esta Administración Nacional, cabe concluir que la República Argentina deberá efectuar una notificación de diferencias en los términos del artículo 38



ANAC

Administración Nacional
de Aviación Civil
Argentina



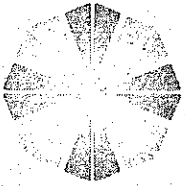
del Convenio de Chicago a la Organización de Aviación Civil Internacional con relación a las enmiendas en cuestión.

6. En lo atinente a la autoridad con competencia para disponer la citada notificación de diferencias, cabe recordar que la Administración Nacional de Aviación Civil, de acuerdo a lo normado en el artículo 2º, incs. 15 y 17 del Decreto N° 1770/07, tiene entre sus funciones: "Representar al Estado Nacional ante los organismos internacionales que tengan por cometido el estudio, desarrollo, coordinación y/o apoyo de las actividades aeronáuticas" y "Asumir las responsabilidades para la REPUBLICA ARGENTINA derivadas del CONVENIO sobre AVIACION CIVIL INTERNACIONAL de fecha 7 de diciembre de 1944, ratificado por Ley N° 13.891".

Al no existir delegación especial efectuada a favor de otra dependencia de este organismo, cabe entender que el Administrador Nacional de Aviación de Civil es la autoridad competente para disponer la notificación de diferencias.

7. En lo que respecta al trámite de notificación de diferencias, debe apuntarse que para cumplir con el mismo deberá presentarse una declaración por separado detallando las diferencias existentes entre las disposiciones de los citados Anexos y las normas y reglamentos nacionales, no hallándose suplido dicho requerimiento con una mera notificación de desaprobación referente a la totalidad o parte de las citadas enmiendas, como advierte el Secretario General de la OACI en las comunicaciones AN 13/1.1-12/19 y AN 3/1-12/9.

En cuanto a la dependencia competente para sustanciar dicho trámite, cabe señalar que, según lo establecido en las Resoluciones N° 223 de fecha 2 de diciembre de 2009 y N° 260 de fecha 2 de mayo de 2012 de la



ANAC

Administración Nacional
de Aviación Civil
Argentina



Administración Nacional de Aviación Civil, tal tarea resulta responsabilidad del Departamento Relaciones Internacionales dependiente de la Dirección de Normas Aeronáuticas y Acuerdos Internacionales de la Dirección Nacional de Transporte Aéreo.

8. Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde poner en conocimiento del presente a la Dirección Nacional de Seguridad Operacional, habida cuenta los aspectos técnicos y operativos relacionados con las mentadas enmiendas a los Anexos 2 y 7 al Convenio de Chicago.

9. Para finalizar, dada la proximidad de la fecha de vencimiento para notificar diferencias (15 de Octubre de 2012), se recomienda otorgarle al presente trámite el carácter de URGENTE.

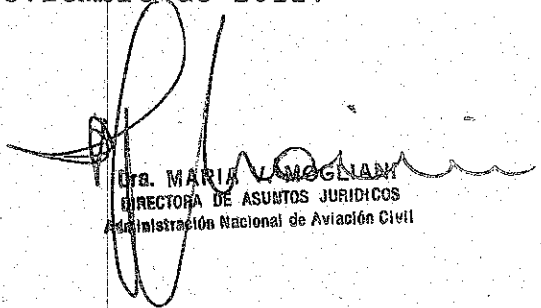
- III -

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, de acuerdo con los antecedentes acompañados y la normativa aplicable al caso, esta Dirección de Asuntos Jurídicos considera que la Administración Nacional de Aviación Civil deberá efectuar, con fundamento en los motivos expuestos, una notificación de diferencias a la Organización de Aviación Civil Internacional en los términos del artículo 38 del Convenio de Chicago, con respecto a la adopción de las Enmiendas 43 y 6 de los Anexos 2 y 7 -respectivamente- al citado Convenio, cuya entrada en vigencia se prevé a partir del 15 de noviembre de 2012.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
amo

DICTAMEN N° 3598/2012


Dra. MARÍA LAGOIANI
DIRECTORA DE ASUNTOS JURÍDICOS
Administración Nacional de Aviación Civil