

El sistema de responsabilidad en la operación de los RPAS. El caso argentino

The system of responsibility in the operation of the RPAS. The Argentine case

Carlos María Vassallo¹.

Resumen

El presente trabajo trata de las guías normativas a nivel global para que los Estados Miembros de la OACI puedan desarrollar reglamentaciones nacionales uniformes para la aviación tripulada a distancia. Se analiza el caso argentino, el fenómeno de la descodificación y se realizan propuestas de rectificación en las conclusiones.

Abstract

This paper deals with global regulatory guidelines so that the Member States ICAO can develop uniform national regulations for remote manned aviation. The Argentine case is analyzed, the decoding phenomenon and rectification proposals are made in the conclusions.

Palabras claves

RPA, RPAs, aviación no tripulada, aviación tripulada a distancia, reglamentaciones sobre RPAs.

Keys words

RPA, RPAs, unmanned aircraft, remote unmanned aviation, RPAs regulations.

¹ Abogado, Maestrando en Ciencias de la Legislación, Profesor de Grado a cargo de la cátedra de Derecho Aeronáutico en la Universidad del Salvador, de Postgrado en el Instituto Nacional de Derecho aeronáutico y Espacial INDAE, y el Postgrado Universidad Católica Argentina, y profesor invitado en Postgrado de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente abogado consultor de Aerolíneas Argentinas SA, dirigió el área contenciosa del Grupo Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas hasta julio/2015, ex Miembro del Comité legal de la Cámara Argentina de empresas aéreas que operan en Argentina JURCA. Miembro Titular del INDAE 2014. Miembro del Consejo Directivo, y Corresponsal en Argentina del Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, y Vicepresidente del Centro de Estudios de Derecho Aeronáutico y Espacial CEDAE, Editor del sitio www.cedaeonline.com.ar, y autor de más de 50 publicaciones de la especialidad.

A- Bases del esquema normativo a nivel internacional- Guías reglamentarias disponibles para los Estados.

Luego de leído el artículo precedente del Profesor español Enrique Quintana Carlo, y su explicación del principio de “equivalencia funcional” entre el RPAs y la Aeronave nos ha quedado en claro que:

-Los RPAs son definitivamente aeronaves, no solo para la OACI, cuando en su Circular 328 dice *“el hecho de que la aeronave sea tripulada o no tripulada no afecta su condición de aeronave..”* sino para todos los países de aviación civil desarrollada, en cuanto dictan sus leyes y reglamentos tomando como objeto de derecho al RPAs.

-Que por consiguiente se regularán por el derecho aeronáutico, con características propias de rigurosidad conforme clasificación, en cuanto a su aeronavegabilidad, matriculación, operación, licencias y habilitaciones entre otros, de acuerdo a enmiendas OACI a sus Anexos 2 y 7.

-Que sus accidentes e incidentes graves se deberán investigar al igual que la aviación tripulada en forma convencional por enmienda de la OACI a su Anexo 13.

-Que el sistema de responsabilidad, será de atribución de responsabilidad del tipo objetivo y limitado, para los daños a terceros en superficie, y del tipo subjetivo y también limitado en cuanto el daño proviniese de un abordaje aéreo. Según la operación sea nacional, las normas del país, e internacional el Convenio de Roma de 1952.

-Que se deberá atribuir la responsabilidad legal de eventuales accidentes, a la figura del operador/explotador.

-Que luego de determinado el ordenamiento aplicable a los RPAs y su tipo de operación, será exigible, como en aviación convencional, un seguro de responsabilidad civil adecuado.

A partir del análisis de la normativa internacional y nacional de España, inferimos con la línea argumental del Dr Quintana Carlo, y la tarea de la OACI a partir de la Circular 328 AN/190, Enmiendas a los Anexos 2, 7 y 13 y del Manual sobre RPAS, Doc. 10019, presentado en el Primer Simposio Mundial Remotely Piloted Aircraft Systems en Montreal de marzo de 2015 que tiene como objetivo contribuir al establecimiento a nivel internacional de un marco regulatorio único para RPAS basado en estándares técnicos y prácticas operacionales comunes, que debería ser una tarea abordable por los Estados Miembros, lograr reglamentos nacionales similares, honrando el principio de la uniformidad del derecho aeronáutico.

B- El caso argentino. La ineficacia de la reglamentación ANAC 527/2015.

El camino adoptado por Argentina ha sido jurídicamente singular, pues pese a reconocer el fenómeno de una aviación tripulada a distancia, tanto que su Autoridad Aeronáutica (ANAC) haya puesto en vigencia un Reglamento Específico ANAC 527/2015, y reconocer a los RPAs como aeronaves conforme al art. 36 del Código Aeronáutico, notifica diferencias de su legislación interna con las enmiendas 43 al Anexo 2 y 6 al Anexo 7 OACI, fundado tan solo en la norma de carácter operativo del art. 79 del Cod. Aeronáutico en tanto dice *“Toda aeronave*

debe tener a bordo un piloto habilitado para conducirla, investido de las funciones de comandante.”

Nótese que lo definitorio en este punto es que la Autoridad Aeronáutica reconoce, en su dictamen 3598/2012, que los RPAs entran dentro del concepto legal de aeronave del art. 36 de su Cod. Aeron. que dice *“Se consideran aeronaves los aparatos o mecanismos que puedan circular en el espacio aéreo y que sean aptos para transportar personas o cosas.”*

No obstante, luego de reconocer acertadamente – en el mismo dictamen – que *“...Si bien las RPA serían aeronaves en los términos del art. 36 del Código Aeronáutico, su operación se hallaría en contradicción con lo dispuesto en el art. 79 del citado cuerpo normativo”*, concluye apresuradamente a mi entender, apoyándose en el art. 79 ya transcripto, que *“Así, como dicho tipo de aeronaves no podrán ser operadas sobre el espacio aéreo nacional, todo lo atinente a su matriculación en los términos del Anexo 7 del Convenio de Chicago, deviene abstracto.”* y aconseja notificar las diferencias a las enmiendas 43 al Anexo 2, y 6 al Anexo 7, que se lleva finalmente a cabo.

El sistema de diferencias, surge del art. 38 del Convenio de Chicago de 1944, obligatorio para Argentina como Estado Parte, pero no acaba su cumplimiento imperativo por el Estado miembro con solo notificar diferencias, sino que previo a ello debió analizar su situación normativa, paso dado con el Dictamen ANAC 3598/2012, sino que solo debe formular las diferencias en tanto, sigue diciendo el art. 38: *“ se ve imposibilitado de cumplir en todos los aspectos con alguna de dichas normas o procedimientos internacionales o de hacer sus propios reglamentos y procedimientos concuerden con normas internacionales que hayan sido objeto de enmiendas...”* y agrega que *“..el Estado que no enmiende debidamente sus propios reglamentos y procedimientos lo informará...”*

Para la normativa argentina del Código Aeronáutico, que data de 1967, el RPA es una aeronave y el tema operativo del piloto a bordo correspondía a aquellos tiempos de la aviación civil, tanto como la instrumentación del contrato de transporte aéreo en soporte papel, superado por el e-ktk y la e-awb entre otros muchísimos avances tecnológicos posteriores a su sanción, todos superados por el dinamismo del derecho aeronáutico al cual no se deja encorsetar.

Entonces, Argentina pudo y debió reconocer al RPAs como aeronave aceptando la enmienda 6 al Anexo 7, y haciendo lo propio con la enmienda 43 procediendo a continuación a adaptar reglamentariamente el tema operativo, ya caído por desuetudo el art. 79 de su código aeronáutico.

Pero es más, Argentina está participando de las LARs, Reglas Aeronáuticas Latinoamericanas, en el trabajo de adaptación de sus normas nacionales a cargo de su Autoridad Aeronáutica ANAC.

Nos remitimos entonces a la lectura del la LAR 91, definiciones, en donde en su acápite (13) prevé la Aeronave Piloteada a Distancia RPA, como *“Aeronave no tripulada que es piloteada desde una estación de pilotaje a distancia..”*; al (144) Piloto a Distancia. *“Persona designada por el explotador para desempeñar funciones esenciales para la operación de una aeronave piloteada a distancia y para operar los controles de vuelo, según corresponda durante el tiempo del vuelo”*; (186) Sistema de Aeronave Piloteada a Distancia, *“aeronave piloteada a distancia, su estación o sus estaciones conexas de pilotaje a distancia, los enlaces*

requeridos de mando y control y cualquier otro componente especificado en el diseño tipo.”

También en los acrónimos se encuentra el de RPA, aeronave tripulada a distancia, RPAS, sistema de aeronave tripulada a distancia.

Cuando esta norma latinoamericana se refiere a “Aplicación” 91.005 dice: Esta parte del reglamento no se aplicará a: (1) globos cautivos,(2) cometas, (3) cohetes no tripulados y (4) vehículos ultralivianos motorizados. Lejos entonces estarán los RPAS de esta exclusión.

-La crisis de la codificación.

Cabe entonces referirnos brevemente a la crisis del sistema de codificación, a manos de las leyes especiales, dentro del cual se incluye al código aeronáutico argentino de 1967, el cual es minado en su eficacia por las normas especiales internacionales que son tomadas en abrumadora mayoría por los miembros de la OACI y de la Comisión Latinoamericana, foros a los que Argentina pertenece, y de los cuales por razones no muy claras se aleja en cuanto a la aviación tripulada a distancia, pues no alcanza como justificativo válido para apartarse del reconocimiento, ni para fundar “diferencias” la norma operativa invocada del art. 79 C. Aero. como impeditiva de adhesión.

Si bien la aparición de un “Corpus” permitió a los Estados crear instituciones para aplicar a las relaciones privadas, ese normativismo trajo un sisma entre el derecho y la decisión justa que solo pasa a estar ajustada a derecho. Así el dictamen de la Autoridad Aeronáutica.

Los códigos freezan el derecho en los temas a codificar y no obstante darle facilidad a la resolución de conflictos, le quitan la esencia de lo jurídico que es el dinamismo que necesariamente debe acompañar a los permanentes cambios sociales, y en este caso técnicos. Fue así que se alejó en el dictamen 3598/2012 la buena resolución de acoger los cambios que en aviación tripulada a distancia se están produciendo priorizando la aplicación de la literal técnica interpretativa.

Este apego a lo normativo, en el que se cae comúnmente, importa el nacimiento del movimiento de la descodificación en la segunda mitad del siglo 20 que va a caracterizarse por la erosión material de los códigos por estos nuevos subsistemas jurídicos pasando a ser la protagonista “la ley especial”, que escapa a la disciplina del “código”, quedando ese corpus como subsidiario.

La batalla queda planteada entre el frío normativismo con el dinamismo jurídico y resulta entonces ser impensable que los “códigos” no deban ser renovados. Ya no se podrá más seguir encorsetando al derecho en previsiones superadas como la del art. 79 del Código Aeronáutico Argentino, produciéndose un proceso de lenta “descodificación”.

En Argentina, el Dr. Ricardo L Lorenzetti al referirse a la referida “descodificación” y a la fractura del Código Civil, dijo antes de la puesta en vigencia el 1/8/2015 del nuevo CCC, que el Código comparte la vida con otros códigos, con microsistemas jurídicos y con subsistemas, perdiendo su centralidad al ser desplazado progresivamente.

-El proceso de descodificación y el código aeronáutico argentino. Sus Consecuencias.

En el caso del derecho aeronáutico el proceso de desconcentración de normas se manifestó principalmente en la regulación por leyes especiales y reglamentos, y la internacionalización cada vez más creciente.

La sociedad necesita del Derecho, y no de su letra muerta, como el art. 79 del Código Aeronáutico, que por un apego normativo indeclinable nos mantiene alejado del fenómeno mundial de la aviación tripulada a distancia, que es el futuro y lo que la sociedad demanda.

Savigny, el mayor exponente de la escuela dogmática, entendía que la ley como fuente del derecho, *“no debe ser considerada como un hecho sino como una evolución lógica que evoluciona y se transforma sin cesar”*. Para esta escuela, la ley no se agota en la norma sino en la realidad de la vida social. El dato histórico nos lleva a conocer el derecho existente en la época que la ley fue elaborada y los cambios que la misma ha introducido². Yendo a nuestro caso de estudio, la objeción del reconocimiento del RPA o dron, como aeronave, no se puede admitir con la sola referencia, e interpretación literal al art 79 del Código Aeronáutico, que hay que integrarla a la actualidad pues data de hace casi 50 años, época en la cual el piloto al mando no tenía otra forma que encontrarse a bordo de la aeronave.

Si tomáramos el método de integración e interpretación el de la escuela teleológica, también podríamos inferir que la finalidad del legislador aeronáutico argentino en el año 1967 fue el del valor “seguridad” que el Rpa se ha alcanzado con la nueva tecnología disponible que permite al piloto al mando estar fuera de la aeronave.

La posición del Estado argentino en no reconocer el carácter de aeronave a los RPAs, trae aparejado inmediatas y graves consecuencias jurídicas respecto del ordenamiento normativo a aplicarse a estos vehículos voladores en tanto se deban reparar daños causados por estos aparatos.

Consideramos entonces inadmisibles jurídicamente las notificaciones de diferencias a las enmiendas de los Anexos 2 y 7 de OACI realizadas por Argentina, desconociendo al RPA como aeronave, con las graves consecuencias en derecho que esta posición implica.

Si los RPAs fueran aeronaves se les aplicaría la normativa del Código Aeronáutico, en accidentes dentro de la jurisdicción nacional, pero no siendo aeronaves, se les cabrá el art. 1757/8 del Código Civil y Comercial para los daños causados por el riesgo o vicios de las cosas.

Muchas serán las consecuencias prácticas de estar en uno u otro instituto:

1. En cuanto al sujeto responsable de indemnizar:

-aeronáutica: será de quienes lleven a cabo o faciliten la operación causante de daño.”(ANAC 527/15 art. 26). Intentando claridad entendemos que será la figura del “explotador.

² GALINDO GARFIAS, Ignacio., *Interpretación e integración de la ley*. Biblioteca JUR México pag.68/9.

-civil: será el dueño o guardián de las cosas que hubiesen provocado el daño.(art. 1758 CCC)

2. *La indemnización por daños a terceros en la superficie* será:

-aeronáutico: será objetiva y cuantitativamente limitada. (art. 174 C. Aeron)

-civil: La reparación será objetiva e ilimitada. (art. 1757 CCC)

3. *La indemnización por abordaje*, típico caso de ingestión:

-aeronáutico: conforme arts. 166 y 169 C. Aeron, la reparación es subjetiva y limitada.

-civil: la atribución de responsabilidad será objetiva e ilimitada y considerando sujetos responsables al dueño o guardián de los daños causados por las cosas.(art. 1758 CCC)

4. *En cuanto a la prescripción de las acciones*:

-aeronáutico: el plazo es de 1 año para daños a terceros en superficie y abordaje. (art. 228 inc. 2 y 3)

-civil: el plazo será el general de 5 años. art. 2560 CCC, o en cuanto derivados del transporte de personas o cosas 2 años art. 2562 inc d)

Esta distorsión impacta directamente en la actividad aseguradora, que ya se encuentra bastante conmovida con el fenómeno de los RPAs, sector que no cuenta con estudios actuariales de riesgos y cálculos de primas, en tanto se le agregue la inseguridad jurídica de tener que llegar a cubrir la posibilidad más gravosa que representa una responsabilidad ilimitada y objetiva. Nótese que la reglamentación ANAC 527/2015 obliga a contar con un seguro adecuado a los riesgos que pudiere ocasionar su operación, pero le impone como obligatorio³ uno de cobertura no menor al previsto en el art. 160 C. Aeronáutico, tal como si fuera una aeronave, calificación que le ha negado la misma reglamentación.

Por todas las razones jurídicas expuestas, entendemos que la norma reglamentaria es ineficaz, en tanto desconoce al objeto de la aviación tripulada a distancia RPA como aeronave.

C- Conclusiones

a- Existen bases y guías de OACI, para que los Estados reglamenten el tema RPAs con uniformidad.

b- Los Estados miembros que notifiquen “diferencias” con las enmiendas a los Anexos OACI, deben tener la imposibilidad de adaptarse a las mismas.

c- Argentina notifica “diferencias” a las enmiendas a los Anexos 2 y 7, desconociendo el carácter de aeronaves de los RPAs, en forma autocontradictoria en el dictamen que da origen a la notificación.

³ RESOLUCION ANAC N° 527/2015 ARTÍCULO 13.- Los propietarios u operadores de vehículos aéreos pilotados a distancia o sistemas de vehículos aéreos pilotados a distancia están obligados a contratar un seguro de responsabilidad por los daños a terceros que pudiera ocasionar su operación. No se autorizará la circulación aérea de vehículo alguno previsto por este artículo, a menos que acredite tener asegurados tales daños. Las coberturas de riesgos no podrán ser inferiores a las establecidas, para aeronaves, **en el artículo 160 del Código Aeronáutico.**

- d- También en forma no coherente, dicta un reglamento para VANTs por su autoridad aeronáutica⁴, con seudos registros⁵ y habilitaciones de operadores y aparatos, dictando normas de vuelo⁶ y sancionando infracciones aeronáuticas⁷.
- e- Participa de la unificación de las Regulaciones Aeronáuticas Latinoamericanas, que reconoce a los RPA como aeronaves, pilotos y estaciones terrenas de pilotaje.
- f- Exhortamos a enmendar la posición, luego de una interpretación analógica juris con las normas internacionales OACI levantando las observaciones notificadas y procediendo a adaptar la reglamentación específica conforme sus parámetros.

Bibliografía:

FRONTERA, Juan Carlos: Descodificación Civil Argentina- Primeras Reflexiones. Ed. Ambiente Jurídico. Facultad de Derecho. Universidad de Manizales.

FRONTERA, Juan Carlos: La recodificación del derecho civil. ISBN 978- 950-29-1929-5

GUZMAN BRITO, Alejandro, “La codificación como programa constitucional en Francia, saña e Iberoamérica en el siglo 19”. Ed. Revista Chilena de Derecho vol 39 n° 3 pág. 879.

DICTAMEN ANAC 3598/2012

RESOLUCION ANAC N° 527/2015.

CODIGO Civil y Comercial Argentino.

⁴ ANAC, Administración Nacional de Aviación Civil.

⁵ RESOLUCION ANAC N°527/2015 ARTÍCULO 30.- Los vehículos aéreos pilotados a distancia y los sistemas de vehículos aéreos pilotados a distancia deberán inscribirse en un registro especial, que será organizado y administrado por el Registro Nacional de Aeronaves.

⁶ ARTÍCULO 14.- Los operadores de vehículos aéreos pilotados a distancia o sistemas de vehículos aéreos pilotados a distancia deberán contar con un manual de operaciones y un sistema de gestión de riesgos adecuado para operar, que incluya la información e instrucciones necesarias para su operación con seguridad y eficacia, el que —como mínimo— debe incluir lo siguiente:

- 1) procedimientos para el despegue y aterrizaje;
- 2) procedimientos en ruta;
- 3) procedimientos ante la eventual pérdida de enlace con los datos de control (data link);
- 4) procedimientos para abortar ante la eventual falla un sistema crítico;
- 5) procedimientos para evaluar la zona de operación;
- 6) procedimientos para la identificación de riesgos y peligros potenciales y para su mitigación;
- 7) identificación de los responsables de la operación y el de todos los miembros de la tripulación remota (piloto/s y observador/es) y
- 8) requisitos para la calificación de los piloto/s remoto/s y observador/es.

⁷ ARTÍCULO 34.- La autoridad aeronáutica realizará las actuaciones que estime pertinentes a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa vigente y aplicará, en casos de incumplimientos o infracciones, el régimen de faltas aeronáuticas vigente.