

EL ARTÍCULO 12 DEL CONVENIO DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL Y LAS FALTAS A LOS REGLAMENTOS DEL AIRE.

Por Eva Daniele¹

I. Introducción

Al ratificar el Convenio sobre Aviación Civil Internacional el 7 de diciembre de 1944, los Estados acordaron una serie de principios y disposiciones con el propósito de promover el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil a nivel internacional.

Reconociendo la necesidad de establecer normas uniformes para lograr este objetivo, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) desempeña un papel crucial en la formulación de legislación que se traduce en Normas y Métodos Recomendados (SARPS). Posteriormente, los Estados crean sus propios reglamentos en concordancia con estas normas, asegurando así la uniformidad prometida.

El artículo 12 del Convenio enfatiza el compromiso de los Estados de tomar todas las medidas necesarias para garantizar que las aeronaves que sobrevuelen su territorio o realicen maniobras en él, así como aquellas aeronaves que ostenten su nacionalidad, cumplan con las reglas del aire. Estas reglas se han incorporado en el Anexo 2 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, conocido como "Reglamentos del Aire".

Las infracciones a estos reglamentos, aunque no necesariamente constituyen delitos y, en algunos casos, no resultan en accidentes o incidentes, pueden representar un riesgo para la seguridad operacional de la aviación. Por esta razón, los Estados han establecido mecanismos en sus regulaciones internas para garantizar su cumplimiento efectivo. En la mayoría de los casos, las autoridades aeronáuticas imponen sanciones administrativas como parte de estos mecanismos.

¹ Especialista en Derecho Aeronáutico, Espacial y Aeroportuario (INDAE)

Este trabajo analiza la importancia de que los Estados cumplan de manera efectiva con el artículo 12 del Convenio y aborda los desafíos que enfrentan cuando las violaciones de los reglamentos del aire son cometidas por personal aeronáutico de otros Estados en su territorio.

Es aquí, que se presentan una serie de interrogantes a dilucidar, *¿Qué Estado es el encargado de sustanciar el procedimiento ante una falta?, ¿Hasta dónde llega el compromiso de los Estados de proceder contra aquellos que incumplan los reglamentos del aire aplicables? ¿Cuáles son las limitaciones que encuentran en su ejercicio?, ¿La cooperación entre los Estados es efectiva?*

El tema elegido cobra relevancia ya que constituye actualmente la cuestión 3 del programa de trabajo del Comité Jurídico de la OACI, bajo el título: *Procesos y procedimientos para que los Estados cumplan sus obligaciones en virtud del artículo 12 del Convenio de Chicago*, la que fue aprobada por el consejo de la OACI en su 226° periodo de sesiones celebrada el 30 de mayo de 2022.

Es importante destacar que, aunque este tema está siendo tratado recientemente a nivel internacional, la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) ha dedicado más de siete años al estudio de las Infracciones Aeronáuticas Internacionales en su Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, Económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo (GEPEJTA) por lo que tomaremos en consideración dicha experiencia.

II. Artículo 12 del Convenio de Chicago

Como se mencionó anteriormente, en virtud de los acuerdos establecidos, los Estados se comprometieron a tomar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las reglas del aire en todos los vuelos que ocurran en su espacio aéreo.

En este sentido, cada Estado ha establecido sus propios reglamentos relacionados con la entrada, salida, operación y navegación de aeronaves, de acuerdo con lo establecido por el Convenio de Chicago.

No obstante, ¿Qué ocurre cuando se producen infracciones a estas regulaciones?

El análisis parte del artículo 12 del Convenio de Chicago el cual establece:

Reglas del aire. Cada Estado contratante se compromete a adoptar medidas que aseguren que todas las aeronaves que vuelen sobre su territorio o maniobren en él, así como todas las aeronaves que lleven la marca de su nacionalidad, dondequiera que se encuentren, observen las reglas y reglamentos en vigor relativos a los vuelos y maniobras de las aeronaves en tal lugar. Cada Estado contratante se compromete a mantener sus propios reglamentos sobre este particular conformes en todo lo posible, con los que oportunamente se establezcan en aplicación del presente Convenio. Sobre alta mar, las reglas en vigor serán las que se establezcan de acuerdo con el presente Convenio. Cada Estado contratante se compromete a asegurar que se procederá contra todas las personas que infrinjan los reglamentos aplicables.

En primer lugar, el artículo establece el compromiso por parte de los Estados de asegurar que las aeronaves que sobrevuelen su territorio como aquellas que lleven la marca de su nacionalidad, es decir, que estén matriculadas en él, observen las reglas relativas a los vuelos y maniobras.

Las reglas y reglamentos a los que refiere son aquellos dictados por cada Estado en virtud del Anexo 2 al Convenio de Chicago, es decir al Reglamento del aire.

Fue el propio Consejo de la OACI al momento de adoptar el Anexo 2 en abril de 1948, que resolvió que el Anexo constituía el reglamento relativo al vuelo y maniobra de aeronaves como se menciona en el Artículo 12 (Anexo 2 al Convenio de Aviación Civil Internacional, 2005).

El Anexo 2 al Convenio de Chicago es aquel que establece las directrices internacionales que definen los estándares para la navegación aérea, la seguridad de vuelo y la conducta de las aeronaves en el espacio aéreo y aeródromos. Cubre una serie de aspectos a saber tales como planes de vuelo, señales, reglas para el vuelo visual y por instrumentos, reglas para el vuelo en condiciones de baja visibilidad, entre otros.

El segundo aspecto señalado por el artículo establece el compromiso de los Estados de contar con sus propios reglamentos al respecto. Ello está relacionado con lo que venimos expresando en cuanto los Estados tienen soberanía sobre el espacio aéreo que cubre sus territorios y dictaran sus propias normas. Estas a su vez, estarán alineadas a los SARPS del Anexo 2 ya que salvo

que se hayan presentado diferencias, el compromiso de uniformidad al que también se han comprometido así lo exige.

En este sentido, el Anexo 2 explicita en el apartado 2.1.1 que el reglamento del aire se aplicara a todas las aeronaves que ostenten las marcas de nacionalidad y matrícula de un Estado contratante, donde sean que se encuentren, siempre que no se oponga al reglamento publicado por el Estado que tenga jurisdicción en el territorio sobre el cual se vuela.

En la gran mayoría de los Estados, estos reglamentos de explotación específicos son dictados por la autoridad aeronáutica y esto, que encuentra su justificación en la especificidad y tecnicismo de la materia también se debe al carácter reglamentario del derecho aeronáutico.

El reglamentarismo está fundado en parte en otro carácter, el dinamismo, es que el desarrollo constante de la aviación, exige nuevas normas y métodos recomendados de OACI, los que son bajados en la legislación interna de los países a documentos que permitan una rápida modificación, por lo que las resoluciones o disposiciones, al ser dictadas por las autoridades de aviación permiten su modificación a través de procedimientos más dinámicos de los que conllevan la sanción de una ley o emisión de un decreto por el Poder Ejecutivo.

Este mecanismo especial en la sanción de la ley positiva, asigna importancia a los organismos administrativos. Las leyes generales dígase códigos aeronáuticos o leyes nacionales de aviación civil enunciarán los principios y reglas de mayor relevancia, y las reglamentaciones permitirán la vigencia de las instituciones como así también adecuar las soluciones a esta actividad en permanente progreso, (Videla Escalada, 1969).

En Argentina, estos reglamentos de explotación específicos se denominan Regulaciones Argentinas de Aviación Civil (RAAC) y son dictados por la Administración Nacional de Aviación Civil, ANAC, por medio de una resolución administrativa de alcance general.

En tercer lugar, al mencionar el artículo que aquellas reglas aplicables en alta mar serán las que se establezcan de acuerdo al Convenio de Chicago, refiere de igual manera al Anexo 2, esto también quedo aclarado por el Consejo de la OACI al adoptarlo en 1948 como también en la Enmienda 1 a dicho Anexo en noviembre de 1951, en la que resolvió que el reglamento tiene aplicación en alta mar sin excepción (Anexo 2 al Convenio de Aviación Civil Internacional, 2005).

Por último, el artículo establece el compromiso de los Estados contratantes de asegurarse de que se procederá contra aquellos que no cumplan con dichos reglamentos.

Es decir, cada Estado debería asegurarse que aquellos transportadores aéreos o explotadores cuyas aeronaves se encuentren matriculadas en él como así también el personal aeronáutico respete los reglamentos del aire del Estado en el que sobrevuelan, sin embargo, cuando se transgredan esos reglamentos los Estados asumen otro compromiso y es el de asegurarse que se procederá contra aquellas personas que lo infrinjan tal como lo dispone el artículo 12 infine.

III. Transgresiones a los Reglamentos del Aire

A) *El Comandante de Aeronave como Sujeto Activo de la Falta Aeronáutica*

El comandante de la aeronave, aquel sujeto designado por el explotador es la figura más importante dentro del personal aeronáutico. Como conductor de la aeronave ocupa un rol fundamental en la aviación y en el presente trabajo es la figura principal a considerar.

El Anexo 1 al Convenio de Chicago, relativo a licencias al personal, lo define como *piloto al mando* e indica que es aquel designado por el explotador, o por el propietario en el caso de la aviación general, para estar al mando y encargarse de la realización segura de un vuelo (Anexo 1 al Convenio de Aviación Civil Internacional, 2022).

Dentro de las numerosas definiciones elaboradas por la doctrina para describir al comandante, las cuales no varían de manera significativa, considero que la definición de Folchi (2015) es la que mejor se adecua a los objetivos de este escrito.

El autor expresa que “El comandante de aeronave es la persona que, habilitada por la autoridad competente, conduce legalmente una aeronave para un vuelo determinado” (2015, pág. 366).

Lo interesante de esta definición es que refiere a la autoridad competente, es decir, la autoridad aeronáutica, como aquella que lo habilita mediante la emisión de una licencia adecuada.

Indica Folchi (2015) la importancia de que quien es designado cuente con las debidas acreditaciones en cuanto a su nivel de conocimiento como así también para el tipo de avión de que se trate, ya que los requisitos técnicos pueden variar de una aeronave a otra por lo que es fundamental conocer los mismos (pág. 366).

El Anexo 2 al Convenio de Chicago, al momento de determinar su aplicación, indica que el responsable de que la operación se realice de acuerdo con el reglamento del aire es el *piloto al mando*. A su vez, establece que antes de emprender un vuelo, el piloto a cargo de la aeronave debe asegurarse de estar al tanto de toda la información relevante para el vuelo planificado.

Aquel solo podrá apartarse de las reglas del aire solo cuando razones de seguridad hagan que tal incumplimiento sea absolutamente necesario. Si no median estas razones, el incumplimiento significara una transgresión a dichos reglamentos.

Indica Videla Escala (1976) que, si bien la esencia de las normas que castigan las violaciones a las leyes aeronáuticas son penales, algunos de aquellos preceptos revisten carácter administrativo. El ordenamiento sin embargo los sanciona en miras de afianzar la seguridad de la aeronavegación y entre aquellos sujetos que pueden cometer estas infracciones los comandantes de aeronaves ocupan un lugar significativo (pág. 906).

Folchi (2015) al analizar la responsabilidad del comandante, propone una división según sus funciones y lo hace en técnicas, disciplinarias, comerciales y públicas.

Bravo Navarro (1966) revela que el comandante de la aeronave podría incurrir en tres responsabilidades, una responsabilidad criminal, derivada de una actuación delictiva dolosa o culposa, responsabilidad civil derivada de la criminal, por daños a terceros en superficie o abordaje, aquella que se deriva del contrato aeronáutico y por ultimo una responsabilidad gubernativa.

Asimismo, establece que la responsabilidad gubernativa del comandante puede darse en dos circunstancias, en primer lugar, por una infracción de los reglamentos de la circulación y policía de la seguridad aérea en su carácter de encargado de la dirección aeronáutica y, en segundo lugar, una responsabilidad gubernativa derivada del incumplimiento de sus deberes como delegado de la autoridad del Estado (pág. 140).

La responsabilidad que aquí interesa desarrollar es la que el comandante asume en virtud del artículo 12 del Convenio de Chicago, Anexo 2 y el reglamento del aire emanado de la autoridad aeronáutica que corresponda, por lo tanto, el análisis se encuentra dentro de la responsabilidad técnica mencionada por Folchi (2015) y gubernativa derivada de la infracción a los reglamentos de circulación aérea de Bravo Navarro (1966).

Folchi (2015) destaca que el rango de tiempo en el que se exterioriza la función técnica, va desde que comienza el vuelo hasta que el comandante entrega la aeronave en destino, dentro de ella se encuentran las que une al comandante con los servicios de tránsito aéreo.

Durante el vuelo, existen deberes del comandante que le son impuestos en interés de la aeronavegación, como, por ejemplo, respetar las indicaciones del servicio de tránsito aéreo respecto de alturas o maniobras. (Folchi, pág. 352).

Por lo tanto, la infracción de las normas que regulan la policía de la circulación aérea pueden derivar en la comisión de un delito por parte del comandante si tal inobservancia derivara en un resultado dañoso. No obstante, cuando las contravenciones a dichas reglas de circulación no implican delito, nos encontramos ante una falta a la reglamentación, la que da lugar a la correspondiente responsabilidad gubernativa. (Bravo Navarro, 1966)

Las sanciones que le podría caer al piloto al mando por transgredir los reglamentos del aire, es entonces, consecuencia de los deberes que tiene como encargado de realizar una conducción segura de la aeronave.

Con esto no debe entenderse que el comandante de la aeronave sea el único sujeto a ser responsabilizado ante una trasgresión de los reglamentos del aire; los transportistas aéreos que exploten aeronaves en el extranjero deben de igual manera cumplir con las reglas del aire y de no hacerlo podrían ser plausibles de sanción.

B) Concepto y tipos de Infracción

De todo lo expuesto, se propone la siguiente definición de falta en el sentido que expresa el artículo 12 del Convenio de Chicago:

La transgresión a los reglamentos del aire dictados por una autoridad aeronáutica en virtud del Anexo 2 al Convenio de Chicago cometida por el piloto al mando, siempre que no importe delito, constituye una falta aeronáutica susceptible de una sanción administrativa.

Los reglamentos de explotación específicos dictados por las autoridades aeronáuticas relativos a las reglas del aire, deben estar acompañados de normas complementarias que incluyan medidas para asegurar su cumplimiento y permitan solucionar los problemas de seguridad operacional detectados (Doc. OACI 9734, 2017).

En este sentido, las autoridades aeronáuticas cuentan con normas que permitan sancionar esa conducta irregular, siendo en la mayoría de los casos las sanciones administrativas la vía para ello.

Si buscamos conceptualizar a las sanciones administrativas podríamos decir que estas representan un castigo que impone la administración al administrado por haber realizado una conducta que va en contra de lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.

Estas se distinguen de las sanciones de naturaleza penal en principio por la autoridad que las impone, en las administrativas será la propia administración y en las penales los juzgados con competencia en la materia.

García de Enterría (1976) clasifica a las sanciones administrativas en sanciones administrativas de autoprotección, en las cuales la administración busca proteger su propio orden interno y sanciones de protección al orden general donde lo que se busca no es una autoprotección sino el orden social y da como ejemplos, sanciones de orden público, urbanísticas, de espectáculos entre otras.

En este sentido señala el autor, las sanciones administrativas de autoprotección son aquellas en que:

La potestad sancionatoria de la Administración sería así una potestad doméstica vacada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efectos sólo respecto de quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento, y no contra los ciudadanos en abstracto (pág. 401).

Dentro de esta categoría se encuentran las llamadas sanciones disciplinarias la cuales “se imponen a las personas que están en una relación de sujeción especial con la Administración por infracciones cometidas a la disciplina interna por la que se rige dicha relación” explica García de Enterría (1976) que “este es el modelo más puro del genero de las sanciones de autoprotección administrativa” (pág.400).

Es decir, en sede administrativa, la única que tiene posibilidad de aplicar una sanción al piloto al mando, será la autoridad aeronáutica que fue quien le otorgó la licencia habilitante.

La naturaleza propia de las faltas como infracciones a los reglamentos sancionados por el poder administrador, quita posibilidades de éxito a cualquier intento de elaborar una teoría general de aquellas, valida en el ámbito internacional (Videla Escalada, pág. 909), lo que veremos más adelante, quedo evidenciado en el tratamiento que se le dio al tema en la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC).

Es por ello que ensayar una lista de infracciones a los reglamentos del aire o procedimientos que sea válida para todos no resulta adecuado. No obstante, analizaremos de manera sucinta cual es el tratamiento en la regulación argentina.

El Código Aeronáutico Argentino establece en su artículo 208 como sanciones la de apercibimiento, multa, inhabilitación temporaria, suspensión temporaria y retiro de las autorizaciones otorgadas para la explotación de servicios aerocomerciales.

El artículo mencionado establece que es el Poder Ejecutivo el encargado de tipificar las infracciones y esto resulta lógico considerando el carácter dinámico de la disciplina.

Indica Videla Escalada (1976) que “se justifica el procedimiento porque la calificación de ciertos hechos como faltas se vincula estrechamente con el hecho técnico, cambiante por su propia naturaleza, lo cual exige reajustar constantemente la nómina de infracciones juzgadas punibles” (pág. 912).

De esta manera, es el Decreto N°2352 de fecha 9 de septiembre de 1983, el que se espera será reemplazado próximamente por un Reglamento General de Infracciones de la Aviación Civil, el que establece por vía reglamentaria el régimen de faltas aeronáuticas.

Algunas de las faltas a los reglamentos del aire que indica el Decreto reglamentario vigente son:

“Siendo comandante de una aeronave, infringiere las reglas de vuelo, incluso las referentes a su preparación y terminación, o las relativas al movimiento terrestre de aeronaves y sus procedimientos de aplicación;

Siendo comandante de una aeronave, no cumplimentare los procedimientos de operación establecidos cuya aplicación corresponda;

Siendo comandante de una aeronave, incumpliere las instrucciones impartidas por el control de tránsito aéreo, incluyendo las indicaciones efectuadas mediante señales visuales”.

IV. Infracciones Internacionales a los Reglamentos del Aire

Como se mencionó anteriormente, cuando se trata de infracciones a los reglamentos del aire cometidas por personal aeronáutico cuyas licencias o certificados de idoneidad han sido emitidos por la autoridad aeronáutica del mismo Estado en el que ocurrió la infracción, el procedimiento a seguir será el que establece ese Estado, de acuerdo con las regulaciones nacionales, como lo hace nuestro país.

Sin embargo, la situación difiere cuando estas infracciones son cometidas por personal o aeronaves extranjeras dentro del territorio de otro Estado. En este caso, es necesario evaluar hasta dónde llega el compromiso de los Estados de proceder contra aquellos que incumplan los reglamentos del aire aplicables tal como lo establece el artículo 12 del Convenio de Chicago y cuáles son las limitaciones que se encuentran en el ejercicio.

Lo primero a definir es quien resulta competente a los fines de sustanciar el procedimiento ante una infracción a los reglamentos del aire, ¿Es el Estado de matrícula de la aeronave o aquel cuyo reglamento ha sido transgredido?

Lo relativo a la determinación de la ley y jurisdicción aplicable es un problema complejo el cual ha sido objeto de estudio del derecho aeronáutico desde un principio.

Señala Videla Escalada (1976) que la dificultad que presenta el tema en nuestra disciplina se debe a dos de sus principios fundamentales, soberanía de los Estados sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio y la nacionalidad de las aeronaves que pueden generar conflictos cuando estos hechos ocurren con una aeronave que sobrevuela el territorio de otro Estado que no es el de matrícula. Asimismo, ninguno de los dos grandes convenios internacionales en materia de aviación, Convención de París de 1919 y Convenio de Chicago de 1944 definieron un sistema para determinar la ley aplicable (pág. 991).

Algunos de los sistemas que se han desarrollado para dar solución al problema de la ley aplicable son, el que promueve la aplicación de la ley del territorio sobrevolado, la ley de la matrícula de la aeronave, punto de partida o primer aterrizaje o un sistema mixto.

Por nuestra parte, destacaremos los dos primeros, ya que en materia de infracciones a las normas de circulación aérea el tema se hallaría relativamente resuelto.

Destaca Lena Paz (1987) que, si bien a primera vista podríamos pensar como consecuencia de la Soberanía de los Estados en sus respectivos espacios aéreos, se aplique la ley del territorio sobrevolado, se presentan situaciones como, por ejemplo, sobrevuelo en el mar libre o dificultad para establecer el sitio exacto en que se cometió el hecho, en que este principio presenta limitaciones.

Por su parte, la ley de matrícula de la aeronave presenta limitaciones en cuanto a privar al Estado sobrevolado de su competencia para conocer y juzgar aquellos hechos que pudieran poner en peligro su seguridad, orden público o afectaren intereses de sus habitantes. (Pág. 375 y 376)

El sistema que propone la aplicación de la ley de matrícula de la aeronave es el que más ventajas presenta, en cuanto al fundarse en el principio de nacionalidad de la aeronave, puede afirmarse que el Estado mantiene una relación jurídica respecto a sus aeronaves que sobrevuelan en territorios extranjeros. (Videla Escalada, 1976).

Asimismo, cuando se trata de aeronaves sobrevolando en alta mar o territorios no sometidos a ninguna soberanía, la ley de matrícula es la única forma de otorgar juridicidad a los actos o hechos que acontecen bajo tales condiciones y resulta inobjetable (Rodríguez Jurado 1986).

Sin embargo, la aplicación de ley del territorio es admitida por los estudiosos del derecho aeronáutico como criterio de aplicación cuando lo que se vulnera son las reglas de la circulación aérea.

Esto ha quedado evidenciado, por ejemplo, en el Convenio de Tokio de 1963 que al establecer en su Capítulo II la Jurisdicción aplicable indica que será el Estado de matrícula de la aeronave quien resulte competente para conocer las infracciones y actos cometidos a bordo de la aeronave. No obstante, en su artículo 4 establece como una excepción a dicha jurisdicción y habilita la ley territorial cuando la infracción constituye una violación de los reglamentos sobre vuelo o maniobra de las aeronaves vigentes en tal Estado, entendiéndose el Estado sobrevolado.

En este sentido, el artículo 12 del Convenio de Chicago bajo análisis indica “Sobre alta mar, las reglas en vigor serán las que se establezcan de acuerdo con el presente Convenio”, y como se mencionó anteriormente el Anexo 2 establece en su apartado 2.1 bajo el título “Aplicación territorial del Reglamento del aire”:

El Reglamento del aire se aplicará a las aeronaves que ostenten las marcas de nacionalidad y matrícula de un Estado contratante, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren, siempre que no se oponga al reglamento publicado por el Estado que tenga jurisdicción en el territorio sobre el cual se vuela.

Asimismo, el apartado cuenta con una Nota aclaratoria que indica:

Al adoptar el Anexo 2 en abril de 1948 y la Enmienda 1 a dicho Anexo en noviembre de 1951, el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional resolvió que el Anexo constituía el Reglamento relativo al vuelo y maniobra de aeronaves en el contexto del Artículo 12 del Convenio. Por lo tanto, este reglamento se aplica en alta mar sin excepción.

Es decir, el criterio a seguir será el del Estado de matrícula de la aeronave siempre que la aeronave se encuentre en alta mar y no se vulnere las reglas del aire del Estado sobrevolado, ya que en dicho supuesto será aplicable la ley del territorio.

Transponiendo ello al campo de las faltas aeronáuticas administrativas, será el Estado que haya visto vulnerado sus reglamentos del aire a través de su autoridad aeronáutica, el encargado de sustanciar el procedimiento a los fines de imponer una sanción al presunto infractor.

Ello, se encuentra detallado en el Anexo 2, el cual define la autoridad competente de la siguiente manera: para vuelos sobre alta mar, se considera como autoridad competente a la del Estado de matrícula de la aeronave, mientras que para vuelos que no se desarrollen sobre aguas internacionales, la autoridad competente es la del Estado que ejerza soberanía sobre el territorio sobrevolado (Anexo 2 al Convenio de Aviación Civil Internacional, 2005).

En el plano interno, el Código Aeronáutico Argentino, ley 17285, establece en su artículo 200 inc. 2 que:

“En los hechos ocurridos, los actos realizados y los delitos cometidos en una aeronave privada extranjera en vuelo en el espacio aéreo argentino, la jurisdicción de los tribunales argentinos y la aplicación de las leyes de la Nación sólo corresponde en caso de:

2) Que infrinjan leyes o reglamentos de circulación aérea (...).”

Una vez resuelto el interrogante sobre qué autoridad resulta competente para sustanciar el procedimiento de infracciones a los reglamentos del aire, podemos avanzar sobre el resto de interrogantes planteados: ¿Hasta dónde llega el compromiso de los Estados de proceder contra aquellos que incumplan los reglamentos del aire aplicables? ¿Cuáles son las limitaciones que encuentran en su ejercicio?, ¿La cooperación entre los Estados es efectiva?

Como anticipamos, el tema en cuestión está siendo actualmente abordado por el Comité Jurídico de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y fue objeto de estudio durante más de siete años en la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC). Por lo tanto, consideramos apropiado comenzar con un análisis detallado del tratamiento que este asunto ha recibido y sigue recibiendo en estos organismos.

V. Relevancia Actual del Tema en la OACI

Durante el 40° período de sesiones de la Asamblea de la Organización Internacional de Aviación Civil, celebrada en el año 2019, Brasil y Estados Unidos, presentaron la Nota de estudio² A40-WP/101³ relativa al *Artículo 12 del Convenio de Chicago: mecanismo de comunicación y directrices relativas a su aplicación*.

En aquella se planteó la relación del artículo 12 para con la seguridad operacional de la aviación y la importancia de una aplicación adecuada del mismo. Se destacó asimismo que para un efectivo cumplimiento de las normas de aviación se hace necesario contar con un mecanismo de notificación y comunicación eficaz entre autoridades aeronáuticas de las presuntas violaciones a las normas aplicables en un Estado por personal aeronáutico o explotadores de servicios aéreos de otro Estado.

Es por ello que se invitó a la Asamblea a reconocer que la seguridad operacional de la aviación constituye el núcleo de los objetivos de la OACI y que la aplicación del Artículo 12 es esencial para lograr tales objetivos.

Asimismo, se solicitó al Consejo que establezca un grupo de trabajo, en el seno del Comité Jurídico, para examinar las modalidades de aplicación del Artículo 12 y elaborar un procedimiento eficaz que permita a las autoridades de aviación interesadas notificar y comunicar presuntas violaciones de manera oportuna y eficaz, como así también, establecer y recomendar procedimientos y mejores prácticas comunes en materia de preparación de investigaciones y casos de cumplimiento, incluidas pruebas y documentación apropiadas.

De esta manera, se agregó como cuestión número 3 dentro del programa general de trabajo del Comité Jurídico los “Procesos y procedimientos para que los Estados cumplan sus obligaciones en virtud del artículo 12 del Convenio de Chicago”.

² Una nota de estudio es una publicación que sirve principalmente de base para el debate o proporciona información durante las reuniones de la Organización. (OACI Doc. 7231, 2020)

³ https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/WP/wp_101_es.pdf

Durante el 38° período de sesiones del comité jurídico que tuvo lugar del 22 al 25 de marzo de 2022, se detalló que el grupo de estudio relativo al Artículo 12 se encontraba avanzando en el análisis y había tenido su primer reunión⁴.

Asimismo, en dicha oportunidad, República Dominicana presentó la Nota de Estudio LC/38-IP/2⁵ en la cual expresa la importancia del estudio y definiciones por parte de OACI en relación al artículo 12, y destacó su normativa interna relativa al reglamento del aire, sanciones administrativas, competencia de su Autoridad Aeronáutica, entre otras.

Por otra parte, durante la segunda edición del Foro de Asesores Jurídicos de Aviación Civil (CALAF/2) llevada adelante en el Sultanato de Omán del 21 al 23 febrero 2023, Andrew P. Opolot, Miembro de la Dirección de Asuntos Jurídicos y Relaciones Externas de OACI realizó una presentación⁶ sobre la cuestión número 3 del programa de trabajo, en la que otorga información valiosa en cuanto avances del tema.

En primer lugar, indico que el grupo de estudio sobre el Artículo 12 (A12 TF) está conformado por miembros de Australia, Brasil, Canadá, Colombia, China, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Omán, Qatar, República de Corea, Rusia, Singapur, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos, la Comisión Africana de Aviación Civil (AFCAC), la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) y la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Líneas Aéreas (IFALPA).

En segundo lugar, indico que se había enviado a los Estados una encuesta elaborada por el Grupo Especial sobre el artículo 12 para conocer cuáles son las medidas que toman los Estados en caso de infracciones por parte de operadores aéreos extranjeros en su territorio, espacio aéreo delegado o de su operador en otro Estado como así también si se han presentado dificultades para la obtención de pruebas, respuestas o seguimiento por parte de otro Estado.

⁴https://www.icao.int/Meetings/LC38/Documents/WP/CONSIDERATION%20OF%20OTHER%20ITEMS%20ON%20THE%20GENERAL%20WORK%20PROGRAMME%20OF%20THE%20LEGAL%20COMMITTEE_SP.pdf

⁵ <https://www.icao.int/Meetings/LC38/Documents/WP/LC38%20IP2-%20Article%201-Dominican%20Republic.pdf>

⁶ https://www.icao.int/Meetings/OmanCALAF2023/Presentations/1.3_Andrew%20Opolot.pdf

En tercer lugar, destaco que el objetivo del tema es estudiar la aplicación del artículo 12 por parte de los Estados y poder identificar aquellos medios y mecanismos utilizados por estos para mejorar su aplicación.

Por último, indico que se espera poder desarrollar un proceso de notificación y comunicación de presuntas infracciones a la normativa y recomendar normas, procedimientos y mejores prácticas para tratar las infracciones de la normativa aérea.

Mediante Carta a los Estados LE 4/76-22/116⁷, de fecha 22 de diciembre de 2022, el Secretario General de la OACI envió la encuesta jurídica sobre la aplicación por los Estados del artículo 12 del Convenio de Chicago.

La encuesta tuvo por objetivo evaluar la aplicación del artículo 12 por parte de los Estados e indagar los retos y dificultades que se encuentran en su cumplimiento.

Entre las preguntas realizadas se encuentran,

¿Ha establecido su Estado leyes o reglamentos para la aplicación del artículo 12 del Convenio de Chicago con el fin de garantizar que se cumplan las reglas y reglamentos relativos al vuelo y las maniobras de aeronaves sobre el territorio de su Estado o en un territorio extranjero?

Cuando se procede contra una infracción del Reglamento del aire, ¿el mecanismo de aplicación de su Estado prevé: el enjuiciamiento penal, sanciones civiles/administrativas o acción en el ámbito regulador/licencias?

Tras una infracción del Reglamento del aire, ¿ha encontrado su Estado alguna dificultad para: obtener pruebas, datos o información pertinentes de otro Estado; facilitar a otro Estado las pruebas, los datos pertinentes o la información recopilada por su Estado; obtener una respuesta o una medida de seguimiento por parte de otro Estado sobre la denuncia de su Estado de una presunta violación?

⁷ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/carta_22_116.pdf

¿Ha establecido su Estado un mecanismo para el intercambio oportuno de información con otros Estados tras una violación de las reglas establecidas en virtud del artículo 12 del Convenio de Chicago?, entre otras.

A la fecha no se encuentran publicados los resultados de la encuesta realizada, por lo que al momento, podemos concluir que existe actualmente un grupo de expertos en OACI analizando la cuestión que se ha denominado: “Procesos y procedimientos para que los Estados cumplan sus obligaciones en virtud del Artículo 12 del Convenio de Chicago” y que el tema forma parte del programa general de trabajo del Comité Jurídico, lo que permite inferir la importancia que reviste el tema para el máximo Organismo Internacional en Aviación Civil.

A su vez, de los antecedentes mencionados, se puede visualizar un avance significativo en el grupo de estudio por lo que no estaremos lejos de conocer los primeros resultados, sobre todo ponderando la importancia que revisten en el mundo aeronáutico los países iniciadores de la propuesta.

VI. Antecedentes en la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)

La CLAC tiene según lo determina su estatuto constitutivo, el objetivo de proveer a las autoridades de aviación civil latinoamericanas, una estructura dentro de la cual puedan plantearse y discutirse medidas que los Estados miembros consideren necesarias para lograr una adecuada cooperación y coordinación entre ellos.

Para ello, cuenta con grupos de trabajo y de expertos a los cuales se les encomienda el estudio de aspectos específicos. Uno de ellos es el Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, Económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo, en adelante GEPEJTA.

En el presente apartado describiremos el tratamiento y evolución de la cuestión *Infracciones Aeronáuticas Internacionales* dentro del GEPEJTA. El estudio y debate de este tema ocupó lugar durante ocho (8) reuniones y logro la aprobación de una Recomendación por parte de la Asamblea Ordinaria de la CLAC.

- **GEPEJTA/14 (Caracas, Venezuela, 24 al 26 de agosto de 2004)**

Durante la Décimo Cuarta reunión del GEPEJTA, la República Argentina presentó una nota de estudio⁸ relativa a la “gestión regional unificada de las infracciones aeronáuticas”.

Se destacaba en ella que existían entre los Estados diversidad de procedimientos de índole reglamentarios y de instrucción para la gestión de las infracciones aeronáuticas que eran cometidas por personal aeronáutico de aeronaves extranjeras. Por tanto, era necesario analizar la situación y conformar una normativa única que buscara simplificar y unificar estos procedimientos.

Es así que se planteó la necesidad de constituir un grupo de expertos que se encargara de analizar los procedimientos de infracciones de los distintos Estados y elaborara una propuesta unificada para el tratamiento de las infracciones aeronáuticas, partiendo del principio de territorialidad.

Es decir, se proponía estandarizar en primer término el procedimiento de instrucción de las infracciones para luego arribar a un régimen común de faltas aeronáuticas.

El grupo quedó conformado por Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, Venezuela, IATA/AITAL y la OIP.⁹

- **GEPEJTA/15 (Asunción, Paraguay, 16 al 18 de marzo de 2005)**

En la décima quinta reunión del GEPEJTA¹⁰ el experto de Argentina presentó la Nota de estudio CLAC/GEPEJTA/15-NE/03 en la que se delineaban tres pasos necesarios para alcanzar el “Régimen Común de Faltas Aeronáuticas en la Región CAR/SAM”.

El primero de ellos proponía alcanzar un “Acuerdo Regional sobre la Comisión de Faltas Aeronáuticas” y partía del principio de territorialidad, por cuanto, será la autoridad aeronáutica en cuyo territorio se produzca la falta, la responsable de sustanciar el debido proceso, es decir, investigación, imputación y establecer la sanción que le cabría al presunto infractor. Posteriormente, la autoridad aeronáutica del país de quien cometió la falta, debería *convalidar automáticamente* la sanción impuesta.

⁸ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-14GENE11.pdf>

⁹ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE14-Informe.pdf>

¹⁰ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-15GENE03.pdf>

Se destaca en este primer momento la necesidad de un procedimiento expeditivo, de no más de 90 días a partir de la imputación de la falta. Por lo tanto, se debería contar en cada país de la región con un punto de contacto de índole administrativa para realizar alguna diligencia necesaria del proceso, como puede ser recabar informes, realizar consultas, entre otras.

El segundo paso a llevar adelante consistía en la “Estandarización de Procedimientos de Instrucción”. Para ello se propone la conformación de un nuevo grupo ad hoc que establezca un formato único de proceso de sustanciación de una falta aeronáutica.

Por último, el tercer paso que se propuso consistía en establecer un “Régimen Común de Faltas Aeronáuticas de la Región CAR/SAM”, el que también debería estar a cargo de un nuevo grupo de trabajo.

Surge del Informe final de la décimo quinta reunión GEPEJTA¹¹ que durante el debate se plantearon algunos interrogantes sobre la identificación de las infracciones aeronáuticas y la confidencialidad del tema.

El experto argentino aclaró que *“la visión era impartir justicia en el ámbito internacional y que ello implicaba equidad”* (pág. 4). En relación a la confidencialidad manifestó *“que la información no saldría de los niveles que correspondan y los derechos de reserva se mantendrían”* (pág. 4).

Otras intervenciones en el debate estuvieron dadas por el experto ALADA que indicó se *“debería disponer de un listado de infracciones y tratar de conocer y consensuar los distintos tratamientos que se les otorga a dichas faltas en cada país”* (pág. 4).

El experto de Chile, al cual se le encargó la elaboración de una encuesta para circular entre los estados, indicó que el asunto era complejo y traería aparejado la modificación en la legislación interna de los países ya que se basa en el principio de territorialidad.

- **GEPEJTA/16 (Fortaleza, Brasil, 10 al 12 de agosto de 2005)**

¹¹ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE15-Informe.pdf>

En la reunión décimo sexta del GEPEJTA¹² se dieron a conocer alguna de las respuestas recibidas a la encuesta, la cual fue distribuida a los Estados miembros por medio de la Carta EC 16/24.2.38.

La encuesta entregada a los Estados contaba con cuatro preguntas a responder, la primera ¿Existe regulación en su Estado respecto a Infracciones Aeronáuticas? ¿Qué tipo de regulación?, en segundo lugar, ¿Cuál es la autoridad que tiene facultades o atribuciones para investigar y sancionar las Infracciones Aeronáuticas?, en tercer lugar, ¿Considera su legislación algún tratamiento distinto para las Infracciones Aeronáuticas cometidas por personas o empresas extranjeras en su País? y, por último, ¿Posibilita su legislación dar cumplimiento o aplicar las sanciones que determine otro Estado a una persona o empresa nacional que cometa una Infracción Aeronáutica en ese País?.

Destaca la Nota de estudio, que solo 7 países de los 22 Estados miembro de la CLAC respondieron los interrogantes. Por lo tanto, no podemos inferir que la encuesta fuera representativa de lo que ocurre en la mayoría de los países. Sin embargo, podemos extraer las siguientes consideraciones:

A la primera pregunta relativa a la existencia de legislación interna que contemple a las Infracciones aeronáuticas, todos los países respondieron afirmativamente, algunos indicaron que estas estaban reguladas en el Código Aeronáutico o Ley de Aviación Civil como así también en normativa reglamentaria.

A la segunda pregunta referida a cuál es la autoridad con atribución para investigar y sancionar las infracciones aeronáuticas, la mayoría de los Estados indicaron que estaban facultados para ello, el Director Nacional o General de aeronáutica civil y otros mencionaron al Ministro de las Fuerzas Armadas o la Autoridad Aeronáutica.

A la tercera pregunta que indagaba sobre la existencia de un tratamiento diferencial a las infracciones aeronáuticas cometidas por nacionales o extranjeros, los Estados indicaron que no existía diferencia en sus legislaciones internas con respecto a faltas aeronáuticas cometidas por nacionales o extranjeros, y que primaba la igualdad ante la ley. No obstante, algunos de ellos

¹² <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-16GENE03.pdf>

mencionaron disposiciones particulares en el procedimiento de infracciones cometidas por extranjeros.

A la cuarta y última pregunta relativa a la posibilidad que existe en cada país de dar cumplimiento a las sanciones que determine otro Estado, algunos respondieron de manera afirmativa, señalando aquellos procedimientos, los cuales establecen requisitos para proceder a dicha convalidación, entre los que podemos señalar: que la violación imputable surja de una norma anterior al hecho, que se haya asegurado el derecho de defensa y que la medida sea equiparable a lo que disponen la legislación nacional para un mismo hecho. Algunos países, mencionaron artículos de sus legislaciones relativos a la jurisdicción aplicable y otros indicaron la falta de normativa que contemple dicho supuesto.

Sumado a ello, la Republica de Venezuela presento una Nota de Estudio¹³ valiosa en cuanto realiza un estudio de derecho comparado entre las legislaciones de Venezuela, Paraguay, Perú, Cuba y Ecuador. El escrito concluye que los Estados permiten la extraterritorialidad, por lo cual es fundamental impedir la doble sanción “se hace recomendable que los Estados suscriban un Convenio Internacional que persiga esa finalidad de uniformar regímenes y que establezca factores de conexión precisos que impidan la posibilidad de repetición innecesaria de procesos en caso de que un país ejerza la potestad sancionatoria” (pág. 17).

Del resumen de la reunión GEPEJTA/16 surge que el grupo ad hoc de infracciones concluyo que sería conveniente elaborar un Proyecto de Recomendación para que los Estados puedan usar como modelo de referencia.

- **GEPEJTA/17 (La Habana, Cuba, 25 al 27 de abril de 2006)**

En la reunión N°17 del GEPEJTA se presentó la Nota de estudio (CLAC/GEPEJTA/17-NE/14)¹⁴ del grupo ad hoc que contenía una nueva versión de la encuesta sobre “Gestión regional unificada para el tratamiento de las infracciones aeronáuticas”, esta vez con la participación de cuatro (4) países más, es decir la encuesta ahora arrojaba la opinión del 50% de los Estados miembros de la CLAC.

¹³ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-16GENE07.pdf>

¹⁴ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-17GENE14.pdf>

Las respuestas de estos cuatro países (Brasil, Costa Rica, Guatemala, Uruguay) en líneas generales proyecta los mismos datos recogidos por los países que inicialmente respondieron la encuesta, es decir, su legislación interna regula las infracciones aeronáuticas en el Código Aeronáutico o Ley General de Aviación Civil; es la Dirección General/Nacional de Aviación Civil la encargada de investigar y sancionar las Infracciones aeronáuticas; no hay tratamiento disímil para las infracciones aeronáuticas cometidas por personas o empresas nacionales o extranjeras y en todos ellos no existe normativa interna que permita aplicar sanciones establecidas por la autoridad aeronáutica de otro Estado.

A su vez, fue objeto de esta reunión una Nota de estudio (CLAC/GEPEJTA/17-NE/21)¹⁵ presentada por Chile, en la que acompaña un proyecto de recomendación a partir del análisis de los antecedentes trabajados en el grupo ad hoc relativo a Infracciones aeronáuticas.

El escrito de Chile, destaca que de las encuestas realizadas surge que los países disponen en su normativa interna disposiciones relativas a las Infracciones aeronáuticas, sin embargo, en la gran mayoría de ellos no existe disposición alguna respecto a la posibilidad de dar cumplimiento a una sanción que determine otro Estado.

Asimismo, remarca la importancia del artículo 12 del Convenio de Chicago e indica que podemos apreciar que la mayoría de los Estados cumplen con esa disposición ya que cuentan en sus legislaciones internas con un procedimiento para investigar las infracciones a las normas aeronáuticas, sin embargo, el problema parece acontecer respecto a la convalidación de sanciones y medidas establecidas por otro Estado y expresa que *“La ausencia de este tipo de norma, permite la impunidad del infractor que opera en distintos Estados”*.

Por todo ello destaca que en este tema está en juego el respeto de la soberanía territorial, principio consagrado a por el Derecho Internacional, por lo tanto, los Estados deben abstenerse de realizar actos dentro del territorio de otro Estado sin contar con su consentimiento y acompaña un proyecto de recomendación, inspirado en la legislación de Cuba para que los Estados miembros puedan incorporarla dentro de sus procedimientos infraccionales.

¹⁵ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-17GENE21.pdf>

Como corolario a todo ello, del informe final¹⁶ surge que dicho proyecto de recomendación sería sometido a la consulta de los Estados en un plazo de 30 días y de no existir observaciones se presentaría ante el Comité Ejecutivo.

- ***GEPEJTA/18 (Santiago, Chile, 18 al 20 de julio de 2006)***

En la reunión N°18 del GEPEJTA¹⁷ se recordó el avance del tema, sobre todo en la reunión anterior en la cual en materia normativa se había definido impulsar un proyecto de recomendación basado en la legislación cubana, asimismo, se destacó que los Estados cuentan con un variado régimen de faltas aeronáuticas, por lo que se debería pensar lograr de cara a futuro con un régimen común para toda la región.

Asimismo, se destacó en relación a los procedimientos de instrucción de las infracciones aeronáuticas en cada país, la importancia de lograr una armonización entre ellos, teniendo como prioridad el resguardo del derecho a la defensa. Como se evidencio que los países cuentan con un procedimiento para su tramitación, se concluyó que no era necesario elaborar uno, pero si instar la incorporación de una norma que posibilite el cumplimiento efectivo de los reglamentos a través de la aplicación de sanciones a los infractores extranjeros que operen en otro Estado.

Por todo ello, el Grupo de Expertos encabezado por el experto argentino, elaboro un Proyecto de Recomendación para ser presentado ante la XVII Asamblea de la CLAC, el cual buscaba la designación de expertos técnicos y legales por parte de los Estados miembros "(...) a fin de iniciar los procesos internos necesarios tendientes a revisar y modificar los procedimientos nacionales con el propósito de lograr la gestión unificada de las infracciones aeronáuticas, la cual se sustenta sobre una base de procedimientos similares que se utilizan con un mismo criterio regional".

Del informe final¹⁸ de la reunión surge la fusión de los dos proyectos de recomendación elaborados en el marco del tratamiento del tema, el presentado por Chile durante la reunión GEPEJTA/17 inspirado en el Proyecto de legislación de Cuba y el segundo proyecto de recomendación presentado por el experto argentino ya que ambos resultaban complementarios.

- ***XVII Asamblea Ordinaria de la CLAC (Panamá, 6 al 10 de noviembre de 2006)***

¹⁶ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE17-Informe.pdf>

¹⁷ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-18GENE05.pdf>

¹⁸ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE18-Informe.pdf>

Durante la decimoséptima asamblea ordinaria de la CLAC, al momento de tratarse la Tarea N° 14 del Programa de Trabajo de la CLAC relativa a la Incorporación de normas en los procedimientos de las infracciones aeronáuticas de los Estados miembros de la CLAC, el comité ejecutivo presentó una Nota de Estudio¹⁹ sobre el tema en cuestión y luego de realizar una descripción de los antecedentes hasta el momento invitó a la Asamblea aprobar el Proyecto de Recomendación que surgía de la fusión anteriormente mencionada.

La Recomendación es una decisión de la Asamblea de la CLAC dirigida a sus Estados miembros que incluye acciones o procedimientos a ejecutar en forma individual. Su aprobación por parte de cada Gobierno confirmará su disposición de aplicarla dentro de los límites de la legislación nacional.²⁰

En este sentido, se aprueba la RECOMENDACIÓN A17-4²¹ y se invita a los Estados miembros a incorporar dentro de su normativa interna relativa al procedimiento de infracciones aeronáuticas la siguiente norma:

Si con motivo de la operación de una aeronave (nombre del Estado que legisla) en jurisdicción de un Estado extranjero, se infringieren los reglamentos aeronáuticos de ese Estado y las autoridades de dicho Estado hubieran adoptado las medidas o sanciones que prevén sus normas internas, requiriendo expresamente su ejecución en jurisdicción (nombre de Estado que legisla), la autoridad aeronáutica podrá acceder a lo pedido siempre que la infracción y la medida atribuida al imputado estén contemplados en la legislación aeronáutica nacional, y se le hubiese asegurado a aquél el ejercicio legítimo del derecho a defensa. Con todo, la medida aplicada por el Estado extranjero no podrá ser superior a la sanción establecida para esa infracción en la legislación nacional. (pág. 152).

Dentro de sus considerandos se destaca lo dispuesto en el artículo 12 del Convenio de Chicago en cuanto al compromiso de los Estados para cumplir y hacer cumplir las normas aeronáuticas.

¹⁹ https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/08/RE-ASA-17_NE07.pdf

²⁰ https://clac-lacac.org/documentos/#doc_dec

²¹ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2020/10/DO-DEC-C17-04.pdf>

Así también se destaca el principio de soberanía de los Estados y la utilidad de contar con un precepto normativo para que todos ellos puedan proceder contra las personas que las infrinjan su normativa.

La recomendación resultante permite la convalidación extraterritorial de las medidas o sanciones tomadas por un Estado en relación a un nacional de otro Estado que hubiese infringido los reglamentos aeronáuticos, siempre que se le hubiese asegurado el derecho de defensa, la sanción este contemplada en su normativa interna y no sea superior a la que esta dispone.

Asimismo, se solicita a los países iniciar el proceso tendiente a su incorporación a fines de contar con tratamiento unificado del tema.

- **GEPEJTA/22 (Panamá, del 26 al 28 de mayo de 2009)**

En esta reunión el Estado de Panamá presentó la Nota de estudio (CLAC/GEPEJTA/22-NE/14)²² que daba cuenta de una actividad llevada adelante por el país en el marco de la LXXVI Reunión del Comité Ejecutivo, celebrada en Isla de Pascua, Chile del 5 al 6 de abril de 2009 en la que se le encargó la actualización de la recomendación de la Asamblea N° A17-4, por lo que se propuso elaborar un diagnóstico de la Región en el tema.

Es importante recordar que al momento de esta reunión habían transcurrido más de dos años de la recomendación de la Asamblea A17-4.

La propuesta de Panamá para enmendar la Recomendación consistía en enviar una nueva encuesta a los Estados para conocer cuales ellos habían realizado las modificaciones a su legislación interna en el sentido que disponía la Recomendación de la Asamblea A17-4, como así también el porqué de la negativa. Sin embargo, teniendo en consideración que las modificaciones a las legislaciones podrían llevar tiempo, también se propuso la posibilidad de que los Estados en sus acuerdos bilaterales pacten el cumplimiento de la sanción a infracciones aeronáuticas impuestas por otro Estado.

²² <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-22GENE14.pdf>

Del informe²³ de la reunión surge que se establecieron dos vías para cumplir con la recomendación A17-4, modificar la legislación interna o incorporarla como una cláusula en los convenios bilaterales que se celebren.

- **GEPEJTA/23, GEPEJTA/24 y GEPEJTA/25 (Santo Domingo, República Dominicana, 25 al 27 de agosto de 2009 - Lima, Perú, del 27 al 29 de abril de 2010 - Buenos Aires, Argentina, 4 al 6 de agosto de 2010)**

Durante la vigésimo tercera reunión del GEPEJTA, Panamá da a conocer los resultados de la encuesta circulada²⁴, indicando que solo ocho (8) Estados respondieron la misma y lo hicieron de manera homogénea.

Alguno de ellos como Cuba y República Dominicana, incorporaron la recomendación en sus procedimientos nacionales. Vale mencionar en este punto que el texto que se plasmó en la recomendación A17-04 estuvo inspirado en el proyecto de reglamento que estaba elaborando Cuba, por lo cual, es razonable que se haya logrado su aprobación.

El resto de los Estados consultados indicaron que el proceso de incorporación de la Recomendación implicaba en mucho de los casos, modificar sus normativas aeronáuticas, proceso que llevaría tiempo.

Sin embargo, la nota de estudio indica que el “(...) el procedimiento para tratar las infracciones aeronáuticas, es bastante similar entre los ocho (8) Estados, en el cual se asigna a un personal autorizado por la Autoridad Aeronáutica Civil que realiza la investigación, se recopilan las pruebas, se levanta un informe, se realiza el estudio para determinar si amerita una sanción o no, se realiza una audiencia con los involucrados y se procede a imponer la sanción según la infracción cometida” (pág. 1).

La nota de estudio llega a la conclusión que los tiempos necesarios para modificar las legislaciones internas son extensos por lo que es mejor optar por la vía de incorporar la recomendación en los acuerdos bilaterales, sin embargo, muchos Estados se mostraron disconformes con esta alternativa por lo que se decidió seguir discutiendo el tema²⁵.

²³ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE22Informe.pdf>

²⁴ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-23GENE26.pdf>

²⁵ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE23-Informe.pdf>

Luego, durante la vigésimo cuarta reunión, Panamá presenta una nueva nota de estudio²⁶ otorgando tres (3) nuevos resultados de la encuesta difundida entre los Estados, es decir, el número total de respuestas recibidas fue once (11).

Los resultados que arroja la nota de estudio permitió observar que un pequeño número de Estados habían incluido dentro de su normativa nacional, la Recomendación A17-4, la mayoría no lo había realizado, sin embargo, en muchos de ellos la propuesta se encontraba bajo análisis.

Los datos recolectados continuaban siendo escasos en relación a la cantidad de países miembro de la CLAC (22) para realizar un correcto análisis, por lo que el GEPEJTA solicito a la Secretaria circular un recordatorio a los Estados para que envíen sus respuestas a la encuesta, el que obtuvo una (1) respuesta más²⁷.

Es decir, doce (12) fueron en total las respuestas obtenidas y sobre ellas se elaboró una tabla con resultados. (Ver Figura 1)

Figura 1

Respuesta de los Estados miembros de la CLAC ante la Recomendación A 17-04

| Respuestas | Total de Estados (12) |
|---|-----------------------|
| a) No han incorporado en sus procedimientos y reglamentaciones la Recomendación A17-04 | 9 |
| b) Tienen incorporado en sus procedimientos y reglamentaciones la Recomendación A17-04 | 3 |
| c) Estados que no aplican la recomendación declaran que el texto puede ser evaluado para incluirlo en sus leyes vigentes. | 8 |

CLAC/GEPEJTA/25-NE/19
28/07/10

- 2 -

| | |
|---|----|
| d) Estados que tienen normas en sus códigos que permiten atender lo relacionado con las infracciones aeronáuticas | 4 |
| e) Estados que estarían de acuerdo en incorporar una cláusula sobre infracciones aeronáuticas en los acuerdos bi o multilaterales | 7 |
| f) Estados que no tienen sugerencias u observaciones que impliquen alguna modificación al texto de la Recomendación A17-04 | 12 |

²⁶ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-24GENE31.pdf>

²⁷ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-25GENE19.pdf>

***Imagen obtenida de la Nota de Estudio: CLAC/GEPEJTA/25-NE/19 presentada por Panamá.*

Luego de ponderar los resultados de la encuesta, Panamá concluye que la aplicación de la Recomendación A17-04 en la normativa interna de los Estados será un proceso que insumirá un periodo considerable de tiempo.

- **GEPEJTA/28 (Santo Domingo, República Dominicana, 13 al 15 de marzo de 2012)**

En esta reunión, Colombia, presento la nota de estudio CLAC/GEPEJTA/28-NE/17²⁸, en la que expreso haber recibido en el marco del Plan Estratégico de Actividades de la Comisión, un informe de la macrotarea de “Transporte y Política Aérea” elaborado Panamá, para continuar con el trabajo.

Sin embargo, al no contar con información adicional enviada por los Estados para ampliar los resultados recogidos por Panamá en la nota de estudio CLAC/GEPEJTA/25-NE/19 destaca:

(...) en condiciones normales para que una sanción impuesta por un Estado miembro sea aplicable por otro Estado de la Región CLAC, se requiere más que una incorporación en la normatividad individual de los mismos e implicaría el desarrollo de un Convenio, que cuente con el consenso de los Países y surta la aprobación legislativa correspondientes, pero dado el resultado heterogéneo de las encuestas no se avizora esta posibilidad.

8. Así mismo la aplicabilidad es incierta por cuanto no queda claro el procedimiento, dado que el Estado que ejecuta la sanción, en caso de ser pecuniaria, que pasos debe seguir con el recaudo de estos dineros; podría darse el escenario en muchos casos que los recaudos de un Estado por estos conceptos vayan con destino al Tesoro Nacional del mismo, por expresa disposición legal, o debe transferirlos al Estado que impuso la sanción y si es así bajo qué condiciones.

9. Por las consideraciones esgrimidas, el punto focal considera que debe darse por finiquitada esta cuestión, toda vez que el enfoque asignado a la tarea encomendada reportaría un valor agregado incierto y de difícil consecución y aplicación (pág. 3).

²⁸ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-28GENE17.pdf>

De esta manera, del informe de la reunión²⁹ surge que el GEPEJTA convino sugerir al Comité Ejecutivo que se dé por terminada esta tarea y se la elimine del Plan Estratégico, lo que se hizo efectivo si se visualiza el Plan de las actividades de la CLAC (2013-2014)³⁰ en el cual las Infracciones Aeronáuticas ni el grupo ad hoc constituido al efecto, ocupan lugar dentro del ítem “Transporte y política aérea” como si lo hacían en el periodo 2011-2012³¹.

VII. Consideraciones del Tratamiento de las Infracciones Aeronáuticas Internacionales

Después de revisar el enfoque que se le ha dado al tema en la OACI y CLAC, podemos formular una serie de consideraciones.

En primer lugar, tal como se advirtió anteriormente en este trabajo, el criterio desde el cual parte el análisis es el de aplicación de la ley del territorio. Es la autoridad aeronáutica en cuyo territorio se cometió una infracción a los reglamentos por ella establecidos quien debe activar sus procedimientos internos tendientes a investigar, imputar y eventualmente establecer la sanción al infractor. Esto se expresa en la Nota de Estudio presentada por Argentina ante CLAC y es un aspecto que entendemos se da por sentado en OACI.

La proyección que se dio en un primer momento al estudio del tema en GEPEJTA fue un poco ambiciosa. En tanto se propuso alcanzar un acuerdo regional sobre la comisión de faltas aeronáuticas, establecer la estandarización de procedimientos de instrucción y acordar un régimen común de faltas aeronáuticas para la región.

Si bien entendemos que el estudio se vio debilitado por la falta de compromiso de los Estados miembros para responder a las encuestas realizadas, el primer resultado que arrojaron las contestaciones obtenidas fue que todos ellos tenían contemplado en sus regulaciones internas a las infracciones aeronáuticas.

Asimismo, todos los Estados coincidieron en que la autoridad encargada de investigar y eventualmente sancionar era la autoridad aeronáutica del país.

²⁹ <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2020/10/RE-GE-028-Inf.pdf>

³⁰ https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/09/RE-CE83_NE02.pdf

³¹ https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/09/RE-CE80_NE02.pdf

Sin embargo, el hecho que las faltas a los reglamentos del aire sean sancionadas por el poder administrador hace dificultoso cualquier intento de elaborar una teoría general de aquellas, valida en el ámbito internacional (Videla Escalada). Esta podría ser una de las razones por las cuales las etapas inicialmente planeadas dentro del GEPEJTA no pudieron materializarse, sumado a la reserva de los Estados por ceder soberanía en este asunto y la diversidad de enfoques en sus normativas internas con respecto a las faltas.

No obstante, lo primero que se hace evidente al consultar a los Estados acerca de la existencia de algún mecanismo en su marco normativo interno para dar cumplimiento a una sanción impuesta por otro Estado fue que solamente dos de ellos, Argentina y Cuba, respondieron de manera afirmativa.

Cuba respondió en base al proyecto de reglamentación que en aquel momento se encontraba elaborando y cuyo artículo luego fue plasmado en la Recomendación A17-04, es decir la previsión estaba orientada a la convalidación de sanciones.

La respuesta indicada por nuestro país, estuvo basada en el Decreto 2352/83 aún vigente, cuyo Capítulo V, bajo el título "Normas de Derecho Internacional" establece una serie de supuestos para aquellas infracciones aeronáuticas internacionales.

El primero de ellos tiene lugar cuando la comisión de la infracción sea cometida por una aeronave de un Estado extranjero vinculado a la República Argentina por un acuerdo internacional y en aquel se hubiera previsto una resignación de la facultad que ostenta la autoridad aeronáutica para sustanciar el procedimiento infraccional y se hubiera transferido esta última al otro Estado.

En dicho supuesto, la autoridad aeronáutica argentina, reunirá todos los antecedentes del caso y los remitirá a la autoridad extranjera solicitando adopte las medidas que correspondan (art. 37 y 38).

Caso contrario, cuando la infracción hubiere sido cometida por una aeronave de matrícula argentina en jurisdicción de un Estado vinculado a la República Argentina por un acuerdo internacional y en aquel se hubiera previsto una resignación de la facultad que ostenta la autoridad aeronáutica extranjera para sustanciar el procedimiento infraccional y se la hubiera

transferido a la autoridad aeronáutica argentina, las medidas que correspondieren se sustanciaran conforme el procedimiento establecido por el decreto, siempre que mediare un requerimiento expreso por la autoridad extranjera y que el hecho estuviera contemplado en nuestra reglamentación. Asimismo, se indica que la decisión a la que arribare la autoridad aeronáutica argentina será comunicada a la autoridad extranjera (art 39).

No obstante, si no existiere un acuerdo internacional celebrado por la República Argentina en los términos anteriormente detallados, y una aeronave extranjera hubiere transgredido nuestros reglamentos, las medidas que adopte la autoridad aeronáutica argentina serán comunicadas a la autoridad del país de bandera, a efectos de que sean ejecutadas en ese Estado, con arreglo a lo que prevé el Artículo 12 del Convenio de Chicago (art.40).

El tercer supuesto que contempla nuestra reglamentación es el criterio de convalidación sugerido en la Recomendación A17-04 de la CLAC, es decir, si una aeronave argentina en territorio extranjero transgrediera los reglamentos por este establecidos y la autoridad aeronáutica extranjera hubiese adoptado respecto del responsable las medidas o sanciones que prevén sus normas internas y se requiere expresamente su ejecución extraterritorial en jurisdicción nacional argentina, la autoridad aeronáutica de nuestro país podrá acceder a ello siempre que la transgresión atribuida este fundada en normativa anterior al hecho, que se hubiere garantizado el derecho de defensa y que se pudiera hacer dicha conversión a una figura tipificada en nuestro régimen de infracciones. Asimismo, se indica que la medida a adoptar por la autoridad aeronáutica, no podrá exceder de lo que, para tal tipo de infracción, establece nuestro ordenamiento (art. 41).

Como se puede observar, Argentina, en relación al resto de los Estados de la región, cuenta con gran adelanto en el tema desde hace más de 40 años.

Por lo tanto, lo primero a decir es que el estudio del tema en la CLAC, a pesar de que inicialmente proyectaba incluso la implementación de un procedimiento regional para abordar las infracciones aeronáuticas, se encontró con un obstáculo en la etapa inicial. Esto se debió a que los Estados no tenían disposiciones en su normativa interna que permitieran iniciar un procedimiento contra personal aeronáutico extranjero que infringiera sus reglamentos del aire.

Dado el tiempo transcurrido desde la conclusión del tratamiento del tema a nivel latinoamericano, existen expectativas de que la encuesta de la OACI arroje resultados más alentadores. Si esto no sucede, el primer abordaje del tema será que los Estados contemplen en su normativa interna este supuesto.

El criterio de convalidación adoptado por la Recomendación A17-04 de la CLAC que los Estados podrían incorporar mediante dos vías, es decir, modificar la legislación interna o incorporar como una cláusula en los convenios bilaterales presenta una serie de ventajas y desventajas a saber.

Una de las ventajas podemos mencionar, es que, al partir del supuesto de aplicación de la ley del territorio, se da preeminencia al principio de soberanía de los Estados sobre su territorio, pilar del Convenio de Chicago. También se ve fortalecido el compromiso asumido en materia de uniformidad, en tanto se respetan las normas dictadas por los Estados siguiendo los SARPS establecidos por OACI.

Asimismo, le permite a los Estados cumplir de manera acabada con el artículo 12 del Convenio de Chicago, ya que, por un lado, se adoptarán todas las medidas para asegurarse que las aeronaves que vuelen sobre su territorio o maniobren en él observen las reglas y reglamentos en vigor y también se procederá contra todas las personas que infrinjan los reglamentos aplicables.

Para analizar el criterio de convalidación, debemos primero saber que parte de la base que tenemos dos autoridades aeronáuticas, una que podemos denominar requirente y otra requerida.

La autoridad requirente es aquella que lleva adelante un procedimiento, administrativo, tendiente a comprobar una transgresión al reglamento del aire por ella dictado. Si en ese procedimiento arriba a la conclusión que correspondería aplicar una sanción, se encontrara con dos limitantes, la primera que no existe un mecanismo similar al *exequátur* en materia administrativa, observación planteada en las reuniones del GEPEJTA³² y la segunda según ya se dijo en este

³² El experto de Colombia, en la decimoséptima reunión del GEPEJTA indico: "(...) en materia de derecho internacional privado, es uno de los aspectos que compone esta disciplina jurídica, la cual se basa en el reconocimiento de sentencias emitidas en el extranjero. En materia de derecho público y/o penal, señaló que existen principios para ejecutar un fallo emitido en el extranjero, a fin de evitar la impunidad en temas graves, lo cual se está dando actualmente en materia de violaciones de derechos humanos. Manifestó además que ejecutar fallos administrativos emitidos por una autoridad administrativa extranjera, plantea

escrito, el fundamento de la sanción administrativa ante una falta aeronáutica, que no alcanza a ser delito, es aquella que impone la administración, en este caso las autoridades aeronáuticas, por un vínculo especial que los une con aquel sujeto que comete la infracción.

En el supuesto del personal aeronáutico este vínculo es la habilitación para realizar la actividad que se efectúa mediante el otorgamiento por parte de la autoridad aeronáutica de la licencia correspondiente.

Por lo tanto, la autoridad requirente necesitara de la autoridad aeronáutica del otro Estado (requerida) para que proceda a la ejecución de la sanción. Sin embargo, esta última, antes de su reconocimiento y ejecución, se asegurará de que se hayan cumplido una serie de requisitos formales y procesales.

En primer lugar, la tipificación de la infracción imputable por la autoridad requirente debe estar contemplada en la nómina de infracciones tipificadas por la autoridad requerida, esto es consecuencia del principio universal, *nullum crimen nullam poena sine lege*. En el plano administrativo, explica Enterría (1976) tiene una doble vertiente, por un lado, no habrá sanción administrativa sin ley que la determine de manera previa y en segundo lugar esa previsión legal tiene que realizarse a través de ley formal.

El segundo requisito refiere a garantizar el derecho de defensa, lo que implica que se notifiquen oportunamente los hechos imputados al acusado. Además, se le debe brindar al imputado la oportunidad de presentar su descargo, contar con asistencia legal si lo considera necesario y presentar todas las pruebas que estime pertinentes.

El último de los requisitos es que la medida aplicada por el Estado extranjero no sea superior a la sanción establecida para esa infracción en la legislación nacional y esto se debe a que, como ya expresamos, no todos los Estado establecen de igual manera las sanciones.

Otra de las ventajas que presenta el criterio de convalidación es que el procedimiento es llevado adelante por la autoridad aeronáutica que se encontraría en mejores condiciones de hacerlo, y

muchos retos legales, siendo esto algo bastante novedoso que la legislación interna de su país aún no contemplaba..." (pág. 3).

en el territorio donde se cometió la infracción. Para ello podrá valerse de pruebas tales como grabaciones del control de tránsito aéreo u otros materiales audiovisuales, testigos presenciales, medios documentales, etc.

No obstante, los beneficios que presenta, ¿Cuáles son las limitaciones que se encuentran en su ejercicio?

Lo primero a mencionar está relacionado al derecho de defensa del inculpado. Es necesario que éste tome conocimiento de la transgresión que se le adjudica cuanto antes para preparar su descargo, por lo tanto, la manera en que se practica dicha notificación es importante.

¿Puede garantizarse de manera efectiva el derecho de defensa cuando el infractor debe presentar un descargo en un país extranjero? ¿Qué sucede con las posibles barreras lingüísticas que puedan surgir? Aunque es cierto que el personal aeronáutico cuenta con un alto nivel de inglés, este es técnico no jurídico. Supongamos que el transgresor necesite la asistencia de un abogado en el extranjero para presentar su descargo, algo que está permitido en Argentina, por ejemplo. ¿No implicaría un gasto significativamente mayor que si lo hiciera en su país? Estos son algunos de los interrogantes que se presentan y nos invitan a reflexionar.

Este aspecto es manifestado en la Nota de Estudio A40-WP/101 presentada ante OACI la cual expresa la necesidad de contar una rápida notificación y comunicación ante las presuntas violaciones como así también de un procedimiento apropiado para la preparación de investigaciones que incluya las instancias probatorias y de documentación necesaria.

Tal como mencionamos, muchas de las preguntas realizadas en la encuesta de OACI están orientadas a conocer de qué manera se dan las comunicaciones entre los Estados y con qué obstáculos se han encontrado.

Algunos de estos aspectos mencionados, son estudiados de manera extensa por el Derecho Internacional Privado bajo el tópico cooperación jurídica internacional el que enmarcan dentro del derecho procesal internacional.

El instituto de la cooperación consiste en la entreatyuda que se prestan los órganos jurisdiccionales de los Estados con el propósito de no interrumpir la continuidad de un proceso

incoado ante un tribunal, que, a ese efecto, se ve necesitado de solicitar asistencia a otro tribunal foráneo (Dreyzin de Klor en Scotti (2018), pag.240).

Indica Tellechea Bergman (2021) que, si bien se ha justificado la cooperación internacional en conceptos como el de reciprocidad, convivencia o cortesía internacional, actualmente se funda en una práctica entre naciones en la que la justicia en tanto cometido esencial del Estado no puede verse frustrada por fronteras nacionales que se erijan en obstáculo al desarrollo de procesos incoados más allá de las mismas.

Si llevamos esto al campo aeronáutico, el objetivo perseguido por los Estados y plasmado en el Convenio de Chicago de que la aviación civil se desarrolle de manera segura, no puede verse frustrado ante la imposibilidad de sustanciar procedimientos eficientes cuando aquella es menoscabada. La seguridad operacional³³, objetivo estratégico de la OACI, no está circunscripta a las fronteras de los Estados, los traspasa y su resguardo corresponde a todos.

Podemos enunciar distintos niveles de cooperación que pueden darse entre los Estados. El primer nivel está relacionado al auxilio de mero trámite, este incluye notificaciones, citaciones y emplazamientos y también puede llegar a involucrar el diligenciamiento de prueba. El segundo nivel comprende asistencia cautelar internacional. Una parte de la doctrina entiende que existiría un tercer nivel de cooperación que involucraría el reconocimiento extraterritorial de decisiones, sin embargo, otra parte considera el tratamiento autónomo de este último (Scotti, 2018).

Para sustanciar el diligenciamiento de la cooperación jurisdiccional internacional existen distintas vías que podemos mencionar, la vía diplomática, la consular directa, las autoridades centrales y las comunicaciones directas.

Dentro de las dificultades planteadas por la Nota de Estudio A40-WP/101 fue que el envío de informes por medio de canales diplomáticos para casos rutinarios, puede tener un efecto disuasorio para compartir información sobre violaciones y discrepancias relativamente menores.

³³ Definición: Estado en el que los riesgos asociados a las actividades de aviación relativas a la operación de las aeronaves, o que apoyan directamente dicha operación, se reducen y controlan a un nivel aceptable (Anexo 19 al Convenio de Aviación Civil Internacional, 2016).

Explica Scotti (2016) que la vía diplomática, aquella por la cual el órgano requirente formula la petición en el extranjero, la que luego es transmitida a la autoridad del Estado requerido vía diplomática, implicaba un procedimiento extenso y retardo, es por ello que se dio paso a la vía consular que si bien simplifico el trámite fue rápidamente superado por la figura de la autoridad central.

La autoridad central es un sistema creado por el Convenio de la Haya de 1965 relativo a la notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o comercial y permite que los Estados designen una autoridad principal que será la encargada de la tramitación o diligenciamiento de los exhortos o cartas rogatorias librados por los órganos jurisdiccionales respectivos, en materia de asistencia judicial internacional.

Las comunicaciones directas en cambio, aquellas que consisten en la comunicación directa (sin intermediarios), entre autoridades, redundan a favor de la simplificación y aceleración del procedimiento.

En el campo de las faltas aeronáuticas, la ausencia de una definición por parte de los Estados sobre cómo llevar a cabo estas comunicaciones, ha dado lugar a la utilización de diversas vías en la práctica. En los extremos, encontramos Estados que optan por la vía diplomática, mientras que otros recurren a casillas de correo disponibles en las páginas web de las autoridades aeronáuticas.

Dentro de las cuestiones a considerar por OACI está la de implementar un portal web para compartir información sobre las infracciones aeronáuticas y en la encuesta se interroga, por ejemplo, la posibilidad de compartir información de contacto sobre las personas coordinadoras o el estado en que se encuentre una infracción denunciada.

Sin lugar a dudas, la vía de la comunicación directa, la que podría ser canalizada a través de un portal web con acceso solo para autoridades aeronáuticas, resguardando la información debidamente, ya que podría ser sensible y en muchos casos contener datos personales, parece ser la más acertada para el tema que nos ocupa.

La posibilidad de contar con una plataforma semejante que permita a los Estados miembros de la OACI el intercambio de notificaciones y documentos o que otorgue la posibilidad de contar con

datos precisos sobre las personas designadas o reparticiones dentro de las autoridades aeronáuticas encargadas de sustanciar los procedimientos infraccionales sería realmente valioso.

De todo lo dicho podemos decir que las principales limitaciones que encuentran los Estados al momento de llevar adelante procedimientos tendientes a comprobar una falta aeronáutica cometida en su territorio por personal aeronáutico de otro Estado, está vinculado a que muchos de ellos no cuentan con normativa interna que contemple dicha situación. No obstante, si así la tuviesen, hay obstáculos vinculados muchas veces a cuestiones procesales, entre los que se encuentra, falta de vías de comunicación directa para realizar notificaciones y/o intercambiar información.

Esto nos permite inferir que en la actualidad la cooperación entre los Estados miembros de la OACI para este tema no sería efectiva y debe ser resuelta en pos de garantizar los estándares de seguridad comprometidos y el cumplimiento del Artículo 12 del Convenio de Chicago.

Supongamos que una autoridad aeronáutica pudo pese a las limitantes mencionadas sustanciar el procedimiento que contempla su norma y arriba a la conclusión que correspondería aplicar una sanción. Remitirá entonces a la autoridad requerida que como adelantamos, es aquella que tiene la posibilidad de aplicar la sanción al personal aeronáutico por ella habilitado, la que luego de ponderar los requisitos de derecho de defensa, tipificación y el equivalente de la sanción en su norma interna, procederá a aplicar la misma.

Estamos abordando aquí el último nivel de cooperación que hemos descrito, que se refiere a la ejecución extraterritorial de estas decisiones. Sin embargo, la pregunta que surge es: ¿Hasta dónde llega el compromiso de los Estados para tomar medidas contra aquellos que infringen las regulaciones del espacio aéreo vigentes?

Tal como se indicó, el artículo 12 del Convenio de Chicago exige, por un lado, adoptar medidas para que las aeronaves que sobrevuelen su territorio o maniobren en él, así como todas las que lleven la marca de su nacionalidad respeten los reglamentos del aire aplicables en tal lugar, pero también el compromiso de los Estados para proceder contra todas las personas que los infrinjan.

Ello exige en la práctica, para el Estado transgredido, sustanciar el procedimiento y remitir su resultado al otro Estado. Pero el compromiso no termina allí, sino que se deberá asegurar de que se proceda contra el infractor, esto implica realizar un seguimiento del tratamiento que le estaría dando el otro Estado a la falta. Aquí, las comunicaciones efectivas, vuelven a ser necesarias.

El Estado que deba convalidar la sanción impuesta, se asegurará de proceder contra el infractor, siempre que cumpla con los requisitos que mencionamos anteriormente y tendrá que notificar al otro Estado requirente dicha imposición.

No obstante, la última reunión del GEPEJTA en la cual se decide dar por finalizado el estudio del tema, se mencionó como una de las dificultades detectadas el supuesto de la aplicación de una sanción pecuniaria. Se cuestionaba que pasos se debía seguir con el recaudo de este dinero ya que no quedaba claro que estado debía percibir el mismo.

La sanción de multa es el único supuesto que plantea esta disyuntiva, según ya dijimos, el resto de sanciones que pueden significar un apercibimiento u inhabilitación, son dictadas por la autoridad aeronáutica como medida de autoprotección en virtud del vínculo que la une con el infractor. Además, de ser ella quien lleva el registro de antecedente y reincidencias del mismo, los que serán ponderados al momento de la convalidación.

En cuanto a determinar a qué autoridad aeronáutica le correspondería percibir el monto de la sanción pecuniaria, consideramos que no debería alterarse el criterio aplicado para las demás sanciones.

En primer lugar, porque según ya dijimos la autoridad requerida se asegurará que la medida aplicada por el Estado extranjero no sea superior a la sanción establecida para esa infracción en la legislación nacional, es decir, la sanción que para un Estado puede significar la imposición de una multa, para otro, por ejemplo, puede implicar la inhabilitación temporal.

Abona a esta posición el hecho de que la sanción pecuniaria vendría impuesta en una moneda que no es la misma de la autoridad requerida por lo que la conversión podría resultar de impracticable imposición. Los montos disuasivos impuestos por un Estado no son necesariamente equivalentes en otro, los que podrían incluso ser excesivos.

Es por ello, que en el supuesto de que el Estado que sustancio el procedimiento llegue a la conclusión de que corresponde la imposición de una multa, no debería realizarse un tratamiento diferenciado.

La imposición efectiva de la sanción a aquel sujeto aeronáutico que transgredió los reglamentos del aire de otro Estado, no debe entenderse como resarcitoria del incumplimiento de los reglamentos del aire dictados por la autoridad aeronáutica extranjera sino como el resguardo del objetivo perseguido en el Convenio de Chicago, el de la seguridad de los vuelos.

Por todo lo dicho, consideramos que el compromiso asumido por los Estados en virtud del artículo 12 del Convenio de Chicago, se cumple bajo estos lineamientos, es decir, en primer lugar, contando con normativa que permita la sustanciación de los procedimientos necesarios y, por último, colaborando entre los Estados para la respectiva ejecución de las faltas aeronáuticas.

VIII. Conclusiones

A partir del análisis realizado, podemos concluir que los Estados tienen el compromiso en virtud del artículo 12 del Convenio de Chicago de implementar medidas para sancionar a aquellos que infrinjan los reglamentos del aire, esto incluye la obligación de establecer procedimientos efectivos de investigación y aplicación de sanciones, con el objetivo de salvaguardar la seguridad operacional y el cumplimiento de las normativas.

Debido a la dimensión internacional de la aviación, se debe considerar la posibilidad de que las violaciones a los reglamentos del aire sean cometidas por personal aeronáutico extranjero. En dicho supuesto, será el Estado que haya visto vulnerado sus reglamentos del aire relativos a la circulación aérea el encargado de sustanciar el procedimiento previsto para ello.

No obstante, la ejecución de aquellas sanciones que revisten carácter administrativo estará en manos de la autoridad aeronáutica que haya otorgado la correspondiente licencia o certificado de idoneidad, esto encuentra su razón de ser en el vínculo que la une con el infractor, la posibilidad efectiva de ejecución y las menores barreras que encontrará para ello.

El presente asunto mereció el estudio de muchos años por parte del Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, Económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo (GEPEJTA) de la CLAC y la primera dificultad que enfrentaron en su análisis fue la falta de previsión normativa por parte de los Estados para abordar las infracciones aeronáuticas internacionales.

La Recomendación A17-04 de la CLAC que propone un sistema de convalidación resulta una alternativa valiosa ya que puede ser incorporada tanto a la normativa interna de los Estados como en los acuerdos bilaterales que pudieran celebrar.

Actualmente, la OACI avanza sobre las dificultades de cooperación que enfrentan los Estados en la práctica y se encuentra estudiando este tema bajo el título "Procesos y procedimientos para que los Estados cumplan sus obligaciones en virtud del Artículo 12 del Convenio de Chicago", el cual forma parte del programa de trabajo del Comité Jurídico de la OACI, lo que refleja la importancia que tiene para el máximo organismo.

Dentro de las cuestiones estudiadas, se encuentra la necesidad de establecer un mecanismo eficiente de notificación y comunicación entre las autoridades aeronáuticas de diferentes Estados para informar sobre presuntas violaciones a las normas por parte del personal aeronáutico. Creemos que la mejor vía para ello es la comunicación directa entre autoridades aeronáuticas la que podría vehiculizarse a través de una plataforma web.

El estudio en OACI es relativamente reciente y las definiciones podrían demorar algunos años en llegar, en el presente trabajo realizamos un esfuerzo por abordar algunos de los principales interrogantes relacionados con este tema. Este trabajo sirve como una introducción, y la posibilidad de profundizar en ciertos aspectos dependerá de los avances y conclusiones a los que arribe el máximo organismo.

Al momento, consideramos que sería beneficioso la presentación de una Nota de Estudio ante OACI, que refleje el trabajo realizado a nivel de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil, la que podría ser valiosa para enriquecer el debate.

Finalmente, al analizar el artículo 12, es relevante se tenga presente que, aunque deben respetarse los reglamentos del aire de cada Estado, no podemos perder de vista el propósito fundamental del Convenio de Chicago, esto es, asegurar la seguridad de los vuelos a nivel global.

Por lo tanto, es imperativo que los Estados colaboren en este asunto, no solo centrándose en las infracciones a las reglas individuales de cada uno de ellos sino también priorizando la seguridad operacional en sentido amplio.

Referencias

1. Referencias Doctrinarias

- Bravo Navarro M. (1966), *El comandante de aeronave: condición y régimen jurídico*, Editorial C.S.I.C.
- Folchi M.O (2015), *Tratado de derecho aeronáutico y política de la aeronáutica civil*. Tomo I, Editorial Astrea.
- Folchi M.O (2015), *Tratado de derecho aeronáutico y política de la aeronáutica civil*. Tomo II, Editorial Astrea.
- García de Enterría E. (1976) *El problema jurídico de las sanciones administrativas*. Revista española de derecho administrativo, Nº 10, (págs. 399-430).
- Lena Paz J. A. (1987), *Compendio de derecho aeronáutico*, Editorial Plus Ultra.
- Rodríguez Jurado A (1986) *Teoría y Práctica del Derecho Aeronáutico*. Segunda Edición. Editorial Depalma.
- Scotti L.B, (2018) *Manual de Derecho Internacional Privado*. Editorial LA LEY SA.
- Tellechea Bergman (2021). Consideraciones acerca del panorama de la cooperación penal internacional en el ámbito del MERCOSUR. Parámetros, diligenciamiento, causales de denegación. *Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja N° 26* (pág. 196-218).
- Videla Escalada F. (1969) *Derecho Aeronáutico*, Editorial Zavalía.
- Videla Escalada F. (1978) *Manual de Derecho Aeronáutico*, Editorial Zavalía.

2. Textos Normativos

- Código Aeronáutico Argentino, ley 17285.
- Decreto N° 2352 de fecha 9 de septiembre de 1983.
- Convención para la Reglamentación de la Navegación Aérea Internacional, París, 1919.
- Convenio Sobre Aviación Civil Internacional, Disponible en https://www.icao.int/publications/documents/7300_cons.pdf [Fecha de consulta: 9/10/2023].
- Anexo 1 al Convenio de Aviación Civil Internacional, Licencias al Personal, Decimocuarta Edición (Julio de 2022).
- Anexo 2 al Convenio de Aviación Civil Internacional, Reglamento del Aire, Décima Edición (Julio de 2005).
- Anexo 13 al Convenio de Aviación Civil Internacional, Investigación de accidentes e incidentes de aviación, Undécima Edición (Julio de 2016).
- Anexo 19 al Convenio de Aviación Civil Internacional, Gestión de la Seguridad Operacional, Segunda Edición (Julio de 2016)

Convenio sobre las Infracciones y ciertos otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 14 de septiembre de 1963.

Convenio de la Haya sobre Comunicación o Notificación de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en materia Civil o Comercial, 1965.

Doc. OACI 7231, Décimo quinta Edición, 2020.

Doc. OACI 9626, Tercera Edición, 2018.

Doc. OACI 9734, Tercera Edición, 2017.

3. Notas OACI-CLAC

Organización de Aviación Civil Internacional (2019). A40-WP/101. 27 julio 2019. Disponible en : https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/WP/wp_101_es.pdf

Organización de Aviación Civil Internacional (2022). LC/38-WP/2. 9 febrero 2022. Disponible en : https://www.icao.int/Meetings/LC38/Documents/WP/CONSIDERATION%20OF%20OTHER%20ITEMS%20ON%20THE%20GENERAL%20WORK%20PROGRAMME%20OF%20THE%20LEGAL%20COMMITTEE_SP.pdf

Opolot A.P. (2023) Civil Aviation Legal Advisers Forum (CALAF/2), *ICAO's work in the legal field after the 41st ICAO Assembly*. Disponible en: https://www.icao.int/Meetings/OmanCALAF2023/Presentations/1.3_Andrew%20Opolot.pdf

Organización de Aviación Civil Internacional (2022). LE 4/76 - 22/116. 22 diciembre 2022. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/carta_22_116.pdf

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2004). CLAC/GEPEJTA/14-NE/11. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-14GENE11.pdf>

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2004). CLAC/GEPEJTA/14-INFORME. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE14-Informe.pdf>

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2005). CLAC/GEPEJTA/15-NE/03. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-15GENE03.pdf>

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2005). CLAC/GEPEJTA/15-INFORME.

Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE15-Informe.pdf>

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2005). CLAC/GEPEJTA/16-NE/03. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-16GENE03.pdf>

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2005). CLAC/GEPEJTA/16-NE/07. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-16GENE07.pdf>

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2006). CLAC/GEPEJTA/17-NE/14. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-17GENE14.pdf>

- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2006). CLAC/GEPECTA/17-NE/21. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-17GENE21.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2006). CLAC/GEPEJTA/17-INFORME. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE17-Informe.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2006). CLAC/GEPEJTA/18-NE/05.
Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-18GENE05.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2006). CLAC/GEPEJTA/18-INFORME. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE18-Informe.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2006). CLAC/A17-NE/07. Disponible en: https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/08/RE-ASA-17_NE07.pdf
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2006). Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2020/10/DO-DEC-C17-04.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2009). CLAC/GEPEJTA/22-NE/14. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-22GENE14.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2009). CLAC/GEPEJTA/22-INFORME. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE22Informe.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2009). CLAC/GEPEJTA/23-NE/26. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-23GENE26.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2009). CLAC/GEPEJTA/23-INFORME. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-GE23-Informe.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2010). CLAC/GEPEJTA/24-NE/31. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-24GENE31.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2010). CLAC/GEPEJTA/25-NE/19. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-25GENE19.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2010). CLAC/CE/80-NE/02 Disponible en: https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/09/RE-CE80_NE02.pdf
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2012). CLAC/GEPEJTA/28-NE/17. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/12/RE-28GENE17.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2012). CLAC/GEPEJTA/28-INFORME. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2020/10/RE-GE-028-Inf.pdf>
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2012). CLAC/CE/83-NE/02. Disponible en: https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2021/09/RE-CE83_NE02.pdf