

BUENOS AIRES,

AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley tendiente a la gestión de la seguridad operacional de la aviación civil.

La elaboración de este proyecto ha perseguido dos objetivos fundamentales: la institucionalización del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil del Estado argentino, y la provisión de las garantías esenciales que permitan la instrumentación de las actividades necesarias para la puesta en marcha de dicho Sistema, por medio de la creación del marco jurídico adecuado para asegurar, de modo cabal, el correcto funcionamiento del mismo.

El proyecto es además instrumento indispensable para desarrollar al Sistema como una política del Estado que facilite la instrumentación efectiva de las actividades necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento de los sistemas de gestión de la seguridad operacional por parte de los proveedores de servicios aeronáuticos en el territorio nacional. El texto legal proyectado constituye la herramienta por la que el Estado se involucra en la

provisión de servicios aeronáuticos por parte de la industria, en la inteligencia que allí se generan las deficiencias de seguridad operacional que determinan el potencial de amenaza para la vida y bienes de los usuarios del sistema aeronáutico argentino y para la sociedad en general.

El progreso de la aviación civil constituye sin duda un factor esencial en el desarrollo de las sociedades contemporáneas. Además de la importancia que la industria aeronáutica ha adquirido en las economías nacionales, el transporte aéreo ocupa un lugar central en la internacionalización de las relaciones económicas y sociales y en los intercambios económicos, científicos y culturales.

Por esto, un ordenamiento jurídico que cimiente un adecuado régimen de concurrencia entre el Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil y los sistemas de gestión de la seguridad operacional de los proveedores de servicios aeronáuticos en el territorio nacional, es condición indispensable para instaurar las bases de una política contemporánea de integración de gestión de la seguridad operacional en la aviación civil del Estado Argentino, que auspicie no solamente los máximos niveles de seguridad operacional sino que también contribuya al progreso de la industria aeronáutica nacional.

En el ordenamiento jurídico del Estado argentino, la regulación legal de las actividades aeronáuticas parte del Código Aeronáutico, que desde 1967 constituye la norma fundamental por la que se ha regido la aviación civil. Esta norma, complementada con otros textos legales y los

desarrollos reglamentarios propios de cada momento, ha demostrado hasta ahora una notable vitalidad y una gran capacidad de adaptación para dar respuesta a los objetivos y necesidades de la aviación civil desde la fecha de su promulgación.

No obstante, los desafíos que la problemática contemporánea de la seguridad operacional de la aviación civil plantea, generan la necesidad de complementar la legislación aeronáutica general con la aprobación de nuevas normas derivadas de las más recientes prescripciones y recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional sobre la seguridad operacional y su gestión, para las cuales este proyecto propone el marco jurídico necesario que garantiza estabilidad y seguridad jurídicas.

El complemento de la legislación aeronáutica general vigente con la aprobación de nuevas normas derivadas de recientes prescripciones y recomendaciones internacionales sobre la seguridad operacional en la aviación civil y su gestión, cuyo marco jurídico este proyecto propone, obedece igualmente a otro tipo de consideraciones.

En tal sentido, la creciente complejidad de las actividades relacionadas con la aviación civil que el desarrollo tecnológico conlleva, debe traducirse en la potenciación de las funciones de supervisión de los órganos reguladores sobre las actividades de explotación y mantenimiento de las aeronaves y productos aeronáuticos y sobre la prestación de los servicios aeroportuarios y de navegación aérea. Asimismo, los organismos del Estado con competencia en materia de seguridad operacional han de asumir la función de órganos reguladores privilegiando, por sobre cualquier otro principio o interés, como

premisa irrenunciable, el orden y la seguridad operacional del transporte aéreo y de todas sus actividades relacionadas.

La plena eficacia del Estado para cumplir la doble visión de salvaguarda de la seguridad operacional y la eficiencia del sistema nacional de aviación civil, obliga a los organismos de aquél con competencias en materia de seguridad operacional a nivel nacional en el ámbito civil, a actuar en una doble dimensión que el pasado histórico aeronáutico escasamente considerara, cual es velar por un balance que debe equilibrar la fundamental necesidad de garantizar la seguridad operacional, promoviendo al mismo tiempo el desarrollo de la actividad. Este balance equilibrado es la razón de ser fundamental del concepto contemporáneo de gestión de la seguridad operacional subyacente al Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil y por ende al proyecto, y requiere que los organismos del Estado con competencias en materia de seguridad operacional dispongan de los instrumentos jurídicos y organizativos necesarios para asegurar la aplicación de las nuevas normas y la adecuación de sus métodos de actuación a las disposiciones y recomendaciones internacionales, al servicio todo ello de la seguridad operacional y la eficiencia en el transporte, en la navegación aérea y en los sistemas e instalaciones aeroportuarias.

El Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil, en base al accionar coordinado del conjunto de actividades específicas subyacentes que lo integran, será de esta manera el instrumento de política del Estado cuyo norte permitirá apoyar la provisión de servicios aeronáuticos en la aviación civil, incluyendo los medios necesarios para

asegurar la debida protección de la vida y de los bienes. Dentro de tal contexto debe mantenerse, con carácter complementario pero ineludible, un ordenamiento que ponga a disposición del Estado normas que lo habiliten para adoptar la correspondiente actitud coactiva frente a quienes abusen de la flexibilidad y estímulos brindados por el Sistema.

## **I. ESQUEMA GENERAL**

El esquema del proyecto sigue las pautas recién puntualizadas. En veintiún artículos se distinguen con nitidez los dos objetivos que se han querido lograr: la institucionalización del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil del Estado argentino, como el medio básico que le permita al Estado velar por la doble dimensión de seguridad operacional al tiempo que la eficiencia de la industria aeronáutica nacional, y la provisión de las garantías esenciales que permitan la instrumentación de las actividades necesarias para la puesta en marcha de dicho Sistema.

Los seis primeros artículos del proyecto nuclean la institucionalización del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil, y se presentan agrupados en dos áreas temáticas. En la primera, los Artículos 1° a 3° definen el ámbito de aplicación para exponer el objetivo básico y dan operatividad al proyecto. En la segunda, los Artículos 4° a 6° nuclean, siguiendo directrices de la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, las funciones de Estado relacionadas directamente con la gestión de la seguridad operacional en la aviación civil, vinculando así bajo el Sistema a los

organismos del Estado sobre los que recaen las competencias con respecto a tales funciones. En esta parte, también se inserta orgánicamente a la Unidad Coordinadora Responsable del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil a un nivel de la gestión de Gobierno acorde con la necesidad de brindar las autoridades y responsabilidades esenciales para tal coordinación.

Debe destacarse nítidamente que la vinculación que debe generar el Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil, según la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL y que el proyecto respeta a ultranza, se limita exclusivamente a la coordinación de aquellas actividades conexas relacionadas con las funciones operativas propias que cada organismo del Estado vinculado deberá continuar ejecutando en forma autónoma. El Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil procura optimizar la coordinación de funciones operativas donde corresponda, equilibrar la asignación de recursos y minimizar la posibilidad de duplicación de esfuerzos entre los diversos organismos competentes. El proyecto no atribuye ni re adjudica competencias en materia de gestión de la seguridad operacional, y por tanto, no afecta a las competencias que la normativa vigente atribuye a distintos organismos en la materia.

Los Artículos 7° al 17 proveen el marco jurídico para las garantías esenciales que permitan la instrumentación de las actividades necesarias para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil. El Artículo 7° establece el crucial

imperativo de un Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional, y los Artículos 8° a 10 definen los principios de protección y de excepción de la misma de la información generada por el Programa. El Artículo 9° establece la confidencialidad de la información obtenida por el Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional y, la calificación como información de libre acceso público una vez despersonalizada, así como la relativa a las causas de accidentes y las recomendaciones de seguridad operacional. El Artículo 11 extiende ciertos principios de protección y excepción de la misma a la información recopilada durante la investigación de accidentes e incidentes, y el Artículo 12 ordena garantías de confidencialidad para la información generada por el Programa a las solicitudes de información tramitadas bajo el amparo de convenios internacionales. El Artículo 13 impone la obligación de notificación al Programa a todas las personas y entidades dedicadas a la provisión de servicios aeronáuticos en el territorio nacional. El Artículo 14 impone la obligación de confidencialidad de las actividades relacionadas con el tratamiento de la información sobre seguridad operacional, mientras que el Artículo 15 caracteriza la ilegitimidad de toda medida en perjuicio de un dependiente cuando tal medida esté fundada en información brindada por el Programa. Finalmente, los Artículos 16 y 17 refuerzan normas existentes y establecen las garantías básicas para la función de investigación de accidentes e incidentes desde una perspectiva contemporánea, otorgándole naturaleza sistémica, destacando la finalidad exclusiva de prevención de accidentes e incidentes por intermedio de la identificación de deficiencias de seguridad operacional.

El Artículo 18 refleja la obligación del Estado en cuanto a la asistencia de las víctimas de accidentes e incidentes de aviación civil.

Como disposiciones finales, el Artículo 19 atribuye el carácter de orden público a la ley y el Artículo 20 el cronograma de reglamentación del proyecto, siendo el Artículo 21 un artículo de forma.

## **II. ANÁLISIS DEL ARTICULADO**

El Artículo 1º define los objetivos del proyecto en cuanto al establecimiento de las garantías necesarias que apoyen la definición de los requerimientos y responsabilidades para la gestión de la seguridad operacional de la aviación civil en la REPÚBLICA ARGENTINA por intermedio de un precepto general, que se ha considerado indispensable por la variedad de requerimientos y responsabilidades subyacentes a tal gestión: el Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil. El Sistema en sí mismo es una descripción amplia y abstracta; no obstante, contiene todos los elementos propios de las acciones que se consideran fundamentales para lo que se quiere proteger mediante la creación y el funcionamiento de la ley. Tal descripción está prevista en otras legislaciones contemporáneas, en cuanto surge del compromiso como Estados parte en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 y de normas internacionales establecidas por la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, y tiene en cuenta que el aumento en la complejidad del sistema de aviación civil contemporáneo puede generar una opacidad en los requerimientos

y responsabilidades para garantizar la gestión de la seguridad operacional que conlleve un potencial de deterioro de los mismos, a no ser que estén interrelacionados bajo un sistema unificador.

El Artículo 2º tiene un doble propósito. Por un lado, define el concepto de seguridad operacional y su gestión por intermedio de la continua identificación de deficiencias y la gestión de riesgos de seguridad operacional como consecuencia de las operaciones aeronáuticas, a fin de evitar posibles dudas emergentes de la introducción de un concepto relativamente novedoso en nuestra legislación. Por otro lado, junto con el Artículo 3º, es sostén del Artículo 5º, al permitir en función de tal definición la identificación de las funciones del Estado directamente relacionadas con la gestión de la seguridad operacional en aviación civil.

Se establece en el Artículo 3º del proyecto el ámbito de actuación del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil, que se desprende de su misma definición, en cuanto acota el objeto del mismo exclusivamente a la preservación de la seguridad operacional (*safety*, utilizando la terminología internacional) durante las operaciones necesarias para la provisión de servicios aeronáuticos relacionados con el transporte aéreo, la provisión de servicios de navegación aérea y la provisión de servicios de aeródromos. Queda así diferenciada dicha gestión, de la preservación de la seguridad de la aviación (*security*, en la terminología internacional), cuyo objeto es exclusivo de los ámbitos y organismos del Estado con competencias específicas en esta materia. El proyecto traza la línea divisoria entre aquellas actividades en las que

pudiesen aparecer vinculados los aspectos de seguridad operacional (*safety*) con los de seguridad de la aviación (*security*), según el objetivo o finalidad que se tienda a cumplir, siguiendo el criterio rector propuesto por la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL en el Anexo 17 al Convenio de Chicago sobre Seguridad, que califica a los controles e inspecciones tendientes a identificar objetos o sustancias peligrosos que puedan utilizarse para cometer actos de interferencia ilícita como "security"

El Artículo 4º consagra la garantía de la gestión de la seguridad operacional del sistema de aviación civil argentino como una responsabilidad del Estado, y propone como conducto esencial para su logro la vinculación en la asignación de competencias a organismos existentes del Estado para la concreción de actividades específicas.

El Artículo 5º ordena de manera indirecta el detalle de la vinculación entre los organismos del Estado existentes con competencias en materia de gestión de la seguridad operacional de la aviación civil. El proyecto no atribuye ni re-adjudica competencias en materia de gestión de la seguridad operacional, y por tanto, no afecta a las competencias que la normativa vigente atribuye a los distintos organismos del sector público.

El temperamento adoptado por el proyecto es propender a la estabilidad de la ley ante el constante cambio que es propio del dinamismo de la industria aeronáutica contemporánea; en consecuencia, se compromete la vinculación esencial para el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil sobre la base de las

funciones mismas antes que sobre la base de la delegación existente a determinados organismos determinados del Estado. Esto proveerá a la ley de un considerable grado de impermeabilidad ante la potencial reasignación de funciones entre organismos del Estado.

El Artículo 6º crea la Unidad Coordinadora Responsable del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, a la que otorga el carácter de autoridad de aplicación de la ley y de órgano superior responsable de impulsar el Sistema. La Unidad Coordinadora Responsable del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil mantiene responsabilidad final por la coordinación de las actividades necesarias para la implementación y sostenimiento del Sistema, y capacidad de adoptar las decisiones que permitan la coordinación entre los distintos organismos del Estado Argentino vinculados por él. Su inclusión en el proyecto es compatible con los lineamientos internacionales establecidos por la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, así como con la normativa interna que estructura la organización del Estado.

El Artículo 6º asimismo delimita las competencias de la Unidad, con un enfoque generalizador y positivo que subraya su tarea directriz y constructiva, antes que por medio de un catálogo de exigencias, teniendo en cuenta el objetivo de provisión de las garantías esenciales que permitan la instrumentación de las actividades necesarias para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil.

Fundamental en tal instrumentación es el logro de un modelo equilibrado de cooperación entre el sector público y privado para la identificación de deficiencias de seguridad operacional por medio de la instauración de un Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional, y la separación de la actividades de provisión de servicios de navegación aérea –concepto que engloba la provisión de servicios de tránsito aéreo, de aeródromos y la tecnología de apoyo necesaria para los mismos- de las funciones de vigilancia e inspección de tales servicios.

En el Artículo 7º se refleja la ortodoxia prevaleciente en la aviación civil internacional en cuanto a la naturaleza de las distintas fuentes de notificación que informan al Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional. Dicho Programa deberá identificar en forma proactiva las deficiencias y amenazas para la seguridad operacional como piedra fundamental de la gestión de la seguridad operacional, apoyar la identificación de las medidas preventivas contra aquéllas, y favorecer el mejoramiento de las actividades de la gestión de la seguridad operacional toda vez que sea posible, garantizando en todo momento la confidencialidad de la información que pueda llevar a identificar datos de carácter privado del personal implicado, en los términos previstos por el proyecto y que habrán de pormenorizarse reglamentariamente.

Se retiene el enfoque generalizador del proyecto, vista la considerable variedad en cuanto a naturaleza, características y circunstancias relativas a la notificación de eventos, que son producto de la

complejidad del sistema aeronáutico contemporáneo, de las posibilidades y limitaciones particulares relativas a contextos aeronáuticos determinados, a la vez que consecuencia de las vastas alternativas en cuanto a herramientas de notificación producto de la innovación tecnológica.

Especial mención merece el Artículo 8º que, teniendo en miras la norma general del Artículo 1º en cuanto al establecimiento de garantías esenciales, otorga carácter especial a la información recopilada dentro del marco del Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional. La protección de la información sobre seguridad operacional es esencial para garantizar su continua disponibilidad, ya que el uso de información sobre seguridad operacional para fines que no se relacionan con la misma puede impedir la disponibilidad futura de esa información y afectar en forma adversa la gestión de la seguridad operacional por el Estado.

Esta circunstancia está reconocida internacionalmente y recogida en numerosas legislaciones contemporáneas, en cuanto surge de prescripciones establecidas por la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL que imponen a los Estados parte en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 el compromiso de adaptar sus leyes y reglamentos nacionales a los efectos de proteger la información obtenida de los programas de notificación de eventos y deficiencias de seguridad operacional, con el único objetivo de facilitar la prevención de episodios adversos a la seguridad operacional y su gestión, y sin que tal protección se traduzca en un obstáculo para la correcta administración de justicia por parte del Estado.

El Artículo 8º fija, en un sentido generalista, una garantía imperativa y medular para el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil en cuanto a la protección de la información sobre la seguridad operacional, al tiempo que establece con sentido igualmente generalista las instancias en las cuales dicha protección de la información sobre la seguridad operacional no es de aplicación.

El Artículo 9º tiene la misión interpretativa del Artículo 8º. El Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional se nutre de la notificación, que puede ser obligatoria o voluntaria según los mecanismos de operación estipulados reglamentariamente, de eventos experimentados o deficiencias de seguridad operacional observadas por el personal operativo de los proveedores de servicios durante sus actividades laborales. Las actividades de recopilación, análisis, intercambio y difusión de datos sobre eventos y deficiencias de seguridad operacional han de conducirse bajo rigurosos mecanismos de control para evitar la posibilidad de lesionar principios constitucionales básicos de seguridad jurídica, dada la inevitabilidad de notificaciones que son rayanas con la auto-incriminación personal. Por lo tanto, es necesario que la ley enuncie las garantías de confidencialidad de la información a aplicar para evitar repercusiones administrativas o industriales, dentro de parámetros legalmente permitidos.

El proyecto destaca, por otra parte, con meridiana claridad, la premisa según la cual ni la garantía de protección fijada por el Artículo 8º ni el ordenamiento de confidencialidad enunciado por el Artículo 9º

permiten la creación de privilegios legales para una fuerza laboral determinada. La norma proyectada sólo establece recaudos claros para la protección de una fuente esencial de información sobre la seguridad operacional y por ende para su gestión. En tal sentido, el espíritu del proyecto es que las garantías de protección y confidencialidad, si bien en la práctica se verán reflejadas – inevitablemente – en personas, son el medio de lograr el objetivo último de protección de la información misma.

La ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, al respecto, enuncia medidas específicas para proteger las grabaciones medioambientales de voces en los lugares de trabajo que incluyen, además de las normas de procedimiento administrativo de rigor, la emisión de órdenes judiciales de no divulgación al público y aún la desestimación por improcedencia frente el uso de tales grabaciones para tomar medidas en contra de las personas que las hubieran originado.

El Artículo 10 prevé en forma conclusiva la instancia de salvaguardia cuando la información surgida del Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional sea considerada necesaria para la actuación de la Justicia. Sin perjuicio de ello, el acceso a la información de seguridad operacional por la autoridad judicial retiene coherencia preservando la naturaleza confidencial de tal información así como requiriendo de los jueces un análisis que impida la divulgación de la información protegida.

En forma contingente el Artículo 10

introduce la figura del custodio de la información designado por el Estado, cuyas funciones responden a un ordenamiento internacional que surge de la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL y que establece que los programas de notificación de eventos y deficiencias de seguridad operacional deben contar con la designación de un custodio, cuya responsabilidad es aplicar toda la protección posible en relación con la divulgación de la información, a menos que el custodio de la información sobre seguridad operacional cuente con el consentimiento del originador de la información para que ésta se divulgue o tenga la seguridad de que la divulgación de la información se hace de acuerdo con principios de excepción establecidos.

El Artículo 11 tiene importancia significativa para la estructuración de la instancia judicial dentro del proceso de investigación de accidentes e incidentes, por cuanto extiende las garantías de confidencialidad ordenadas en el Artículo 9º a ciertos registros específicos – pero no a la totalidad – de la información recopilada con motivo de la investigación de un accidente o incidente grave. Esta disposición está reconocida internacionalmente a través de prescripciones establecidas por la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL y fue recogida en las legislaciones contemporáneas más avanzadas.

La disposición resulta de una de las líneas que gobernara la elaboración del proyecto y que consiste en dotar de garantías de protección y confidencialidad a aquella información sobre la seguridad operacional que efectivamente coadyuve a la pro-actividad de las actividades de gestión de la

seguridad operacional, y cuya naturaleza, en muchos casos, es rayana con la auto-incriminación. Esa inteligencia determina la disposición, pues no es factible poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil sin suscribir un compromiso de garantía de la protección o confidencialidad de ciertos registros específicos de información recopilada con motivo de la investigación de un accidente o incidente grave, tales como los especificados en el Artículo 11.

El Artículo 12 deja sentado que las garantías de precaución sobre el uso de la información obtenida por intermedio del Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional en lo concerniente a la protección y confidencialidad ordenadas por la ley en el ámbito del territorio nacional, deberán ser comunicadas a requirentes extranjeros al momento de la entrega de tal información, entendiéndose de manera implícita que tal entrega es respuesta a un pedido que esté fundado en compromisos de intercambio de información sobre seguridad operacional debidamente amparados bajo convenios internacionales de los cuales el Estado fuese parte.

El Artículo 13 es de fundamental significación para el Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil en cuanto obliga a todas las personas y a los proveedores de servicios aeronáuticos que operan en el territorio nacional, públicos o privados, al suministro de la información sobre eventos y deficiencias de seguridad operacional al Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional, de conformidad con la pormenorización y las peculiaridades que, por ostensibles

razones de economía de procedimiento, se concretarán en disposiciones particulares que ordenarán y regularán los distintos sectores de actuación comprendidos dentro del Programa.

El Artículo 14 extiende el deber de reserva de protección y confidencialidad de la información surgida del Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional a todos aquellos relacionados con el tratamiento de la información, quienes inevitablemente han de convertirse en custodios de la misma. Este deber de reserva vincula, típica y genéricamente, a todos los organismos del Estado con funciones vinculadas por el Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil y a quienes presten servicios en ellos, y a cuantas personas tengan acceso a dicha información, sea en el ejercicio de funciones con motivo de la colaboración con el Sistema, o sea de modo accidental. En este sentido, la práctica recogida por legislaciones que han abordado la materia, es que los obligados por el deber de reserva no podrán prestar declaración ni publicar, comunicar o exhibir datos o documentos reservados, salvo permiso expreso del custodio de la información designado, que sólo podrá otorgarlo en los supuestos previstos en la legislación.

El Artículo 15 extiende la línea conceptual iniciada en el Artículo 8º y enuncia una condición *sine qua non* para asegurar la máxima colaboración de las personas obligadas por el Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional, cual es la protección a las personas encuadradas en una relación de dependencia, fundamentalmente profesionales aeronáuticos, de los efectos adversos en sus

puestos de trabajo que pudieran derivarse por el hecho de informar al Programa, suministrando información sobre eventos, deficiencias de seguridad operacional, o amenazas con afección, real o potencial sobre la seguridad operacional. El artículo recoge así una disposición de reconocimiento internacional en cuanto a que, salvo que exista fundada sospecha de comisión de un delito o en supuestos de acreditada mala fe en su actuación, la información sobre seguridad operacional facilitada voluntariamente no podrá utilizarse contra quien la ha originado, para cualquier tipo de procedimiento administrativo y por lo tanto, deberán entenderse nulas y sin efecto legal alguno las decisiones tomadas en perjuicio o detrimento de los derechos laborales de los trabajadores.

Los Artículos 16 y 17 favorecen el fortalecimiento de la gestión de la seguridad operacional por el Estado, a través de la introducción de pautas sustantivas relevantes para la investigación de accidentes e incidentes de aviación civil.

En este sentido, el Artículo 16 refuerza lo establecido en el Artículo 185 del Código Aeronáutico en lo referido a que la auténtica finalidad de la investigación de accidentes o incidentes no es otra que la prevención de aquéllos, mientras que el Artículo 17 replica una pauta fundamental y contemporánea de la investigación de accidentes e incidentes emanada del Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 – *Investigación de accidentes e incidentes de aeronaves* – documento internacional directriz en la materia.

El Artículo 18 subraya el imperativo de

asistencia humanitaria a cargo del Estado, en cuanto dispone que se provean las necesidades críticas de las personas afectadas, directa o indirectamente, por accidentes de aviación civil.

El Artículo 19 establece la naturaleza de orden público de la ley, reconociendo que su contenido participa del conjunto de instituciones y reglas destinadas a mantener en el Estado el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares, y cuya aplicación en las convenciones no puede ser en principio excluida por los contratantes. La doctrina jurídica especializada considera de orden público a aquellas normas que tienen por objeto el mantenimiento del orden, la seguridad de las personas, el respeto de la propiedad, la moral y la salubridad pública.

En tal sentido, el proyecto elaborado constituye un elemento de indudable sustento para la sociedad como es la seguridad operacional en la aviación civil. El proyecto contribuye sobre la base jurídica de las competencias exclusivas del Estado en materia de aviación civil, al mantenimiento de los más altos estándares de seguridad operacional, estableciendo criterios y garantías indispensables para su adecuado resguardo.

Por último, el Artículo 20, impone la reglamentación de la ley en un término razonable, para permitir la más inmediata puesta en funcionamiento de sus disposiciones.

MENSAJE N°



EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA NACIÓN ARGENTINA REUNIDOS EN CONGRESO, ETC.,  
SANCIONAN CON FUERZA DE  
LEY:

LEY DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL DE LA AVIACIÓN CIVIL

**Disposiciones generales**

ARTÍCULO 1°.- La presente Ley establece los presupuestos mínimos para la creación y el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Seguridad Operacional de la Aviación Civil.

ARTÍCULO 2°.- A los efectos de esta Ley, se entiende por seguridad operacional el estado en el que el riesgo de lesiones a las personas o de daños a los bienes como consecuencia de las operaciones aeronáuticas se reduce al mínimo, por medio de un proceso continuo de identificación de deficiencias y gestión de riesgos de seguridad operacional.

ARTÍCULO 3°.- Se entiende por Sistema Nacional de Gestión de Seguridad Operacional de la Aviación Civil el conjunto de actividades reglamentadas, necesarias para preservar la seguridad operacional de la aviación civil durante las operaciones aeronáuticas relacionadas con los servicios de transporte aéreo, los aeropuertos y las instalaciones de navegación aérea.

**Sistema Nacional de Gestión de Seguridad Operacional**

ARTÍCULO 4°.- El Estado Nacional garantizará la gestión de la seguridad operacional de la aviación civil en la REPÚBLICA ARGENTINA y promoverá su desarrollo continuo a través de los organismos cuya competencia se extiende a las actividades enumeradas en el artículo siguiente, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación respectiva.

ARTÍCULO 5°.- El Sistema Nacional de Gestión de Seguridad Operacional de la

Aviación Civil obliga a los organismos cuyas funciones se relacionan directamente con la gestión de la seguridad operacional en la aviación civil en lo referente a:

- a) La regulación, certificación y supervisión de las actividades relacionadas con la provisión de servicios y productos aeronáuticos;
- b) La provisión de información necesaria para la concreción de las operaciones relacionadas con la provisión de servicios y productos aeronáuticos;
- c) La certificación de la aptitud psicofísica del personal aeronáutico;
- d) La provisión de los servicios de búsqueda y salvamento; y
- e) La investigación de accidentes e incidentes de aviación civil.

ARTÍCULO 6°.- Créase en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros la Unidad Coordinadora Responsable del Sistema Nacional de Gestión de Seguridad Operacional de la Aviación Civil, la que revestirá el carácter de Autoridad de Aplicación de la presente Ley y tendrá las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las que le sean atribuidas en virtud de otras normas aplicables:

- a) Coordinar las actividades de los diversos organismos estatales vinculados por el Sistema Nacional de Gestión de Seguridad Operacional de la Aviación Civil, según sus competencias específicas;
- b) Establecer el Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional;
- c) Establecer y proveer los medios y los servicios y realizar los acuerdos necesarios para la recolección, publicación y difusión de información relativa a la gestión de la seguridad operacional;
- d) Garantizar un accionar independiente en el proceso de investigación de accidentes e incidentes de aviación civil, el cual será de naturaleza sistémica y de carácter estrictamente técnico;

- e) Garantizar la separación entre las actividades de provisión de servicios de navegación aérea y las funciones de vigilancia e inspección de tales servicios;
- f) Propiciar ante el Poder Ejecutivo Nacional la provisión de los recursos necesarios para la ejecución del Sistema Nacional de Gestión de Seguridad Operacional de la Aviación Civil dentro del Presupuesto Nacional del Estado;
- g) Presentar anualmente un informe al CONGRESO DE LA NACIÓN, el cual contendrá un análisis del estado de situación de la gestión de la seguridad operacional de la aviación civil en la REPÚBLICA ARGENTINA, la situación económico financiera del Sistema Nacional de Gestión de Seguridad Operacional de la Aviación Civil, y toda otra información que le sea requerida por el cuerpo legislativo; y
- h) En general, realizar toda otra actividad requerida por razones de seguridad operacional.

### **Información de Seguridad Operacional**

ARTÍCULO 7°.- La notificación de eventos y deficiencias de seguridad operacional a ser utilizada en el programa mencionado en el inciso b) del Artículo anterior podrá ser obligatoria o voluntaria.

Podrá obtenerse asimismo información sobre tales eventos y deficiencias mediante programas voluntarios de captura de datos electrónicos o manuales.

La naturaleza, características y circunstancias relativas a la notificación de eventos y deficiencias serán establecidas por la respectiva reglamentación.

ARTÍCULO 8°.- El acceso a la información recopilada dentro del marco del Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional será restringido y se prohíbe su utilización con propósitos diferentes a la gestión y el mejoramiento continuo de la seguridad operacional, salvo que exista fundada sospecha de la comisión de un delito.

Reglamentariamente se establecerá la forma y el nivel de protección que se brindará a dicha información, su circulación, difusión y administración, de manera acorde a la entidad de los eventos o deficiencias informados.

ARTÍCULO 9°.- El establecimiento reglamentario de la forma y del nivel de protección de la información generada por el Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional al que alude el artículo anterior tendrá en cuenta, además de la entidad de los eventos o deficiencias informados, las siguientes pautas:

- a) La información obtenida, sea cual fuere su fuente, será calificada como información confidencial que no podrá ser revelada, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 10. Esta información no podrá fundar procedimientos administrativos sancionatorios, sin perjuicio de las acciones judiciales a que hubiere lugar en caso de existir sospecha de la comisión de un delito.
- b) La información despersonalizada, de la cual se haya eliminado la fuente de la información y la identidad de personas; sintetizada; integrada; incluso la información mencionada en el inciso a) del presente artículo; o la información que indica las causas de accidentes e incidentes graves y las recomendaciones de seguridad operacional formuladas, será calificada como información de libre acceso público.

ARTÍCULO 10.- En caso que la información obtenida a que se hace referencia en el inciso a) del artículo precedente sea requerida judicialmente, mantendrá su carácter reservado, salvo que por resolución fundada de juez competente, considerando los intereses del Sistema Nacional de Gestión de Seguridad Operacional del Estado, se establezca la necesidad de revelar tal información. La resolución que en tal caso se dicte, podrá ser recurrida en todas las instancias, por el organismo custodio de la información requerida.

ARTÍCULO 11.- Las previsiones del inciso a) del Artículo 9° de esta Ley se

extienden a la información recopilada con motivo o en ocasión de la investigación de un accidente o incidente de aviación civil que a continuación se indica:

- a) todas las declaraciones tomadas a las personas por las autoridades encargadas de la investigación en el curso de la misma;
- b) todas las comunicaciones entre personas que hayan participado en la operación de la aeronave;
- c) la información de carácter médico o personal sobre personas implicadas en el accidente o incidente;
- d) las grabaciones de las conversaciones en el puesto de pilotaje y las transcripciones de las mismas;
- e) las grabaciones de las conversaciones en las dependencias de control de tránsito aéreo y las transcripciones de las mismas;
- f) las grabaciones de imágenes de a bordo en el puesto de pilotaje y cualquier parte o transcripción de las mismas; y
- g) las opiniones expresadas en el análisis de la información, incluida la información contenida en los registradores de vuelo.

ARTÍCULO 12.- En el caso que la información sobre eventos o deficiencias de seguridad operacional prevista por esta ley sea requerida por una autoridad aeronáutica o judicial extranjeras, se prevendrá al requirente, al momento de su entrega, sobre el carácter reservado de la misma.

ARTÍCULO 13.- Todas las personas y entidades responsables de la explotación de aeronaves, de la formación de personal aeronáutico o de la provisión de servicios aeronáuticos en general, estarán sujetas a las obligaciones relativas a la notificación de eventos y deficiencias de seguridad operacional, de acuerdo con la respectiva reglamentación.

ARTÍCULO 14.- Toda persona o entidad que participe o haya participado en actividades relacionadas con el tratamiento de información de seguridad operacional del Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional o de cualquier otro programa que lo reemplace, estará sujeta a las normas de confidencialidad establecidas por esta ley y su reglamentación.

ARTÍCULO 15.- Se presume ilegítimo todo acto o medida dispuesta en perjuicio de un dependiente, cuando se acredite que tal acto o medida fue adoptado con motivo de la información de seguridad operacional generada por el Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional.

### **Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil**

ARTÍCULO 16.- La investigación de accidentes e incidentes de aviación civil poseerá como único propósito prevenir la ocurrencia de los mismos, a través de la identificación de deficiencias de seguridad operacional. Dicha finalidad deberá ser declarada inequívocamente en cada informe conclusivo de la investigación.

ARTÍCULO 17.- Las conclusiones de las investigaciones de accidentes e incidentes de aviación civil no podrán contener la atribución de culpa o la determinación de responsabilidad civil, penal o administrativa.

La investigación y las conclusiones de las investigaciones no podrán ser utilizadas como prueba de responsabilidad civil, laboral o administrativa.

### **Asistencia a las víctimas**

ARTÍCULO 18.- Sin perjuicio de las responsabilidades propias de los sujetos obligados, el ESTADO NACIONAL asegurará que se brinde la asistencia a las víctimas de un accidente de aviación civil, sus derechohabientes y las personas convivientes con la víctima, en la forma que establecerá la reglamentación.

### **Disposiciones finales**

ARTÍCULO 19.- La presente ley es de orden público.

ARTÍCULO 20.- EI PODER EJECUTIVO NACIONAL reglamentará la presente ley dentro de los CIENTO OCHENTA (180) días de su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 21.- Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.