



Entidad originadora:	Ministerio de Transporte - Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL
Fecha:	/ /
Proyecto de Decreto/Resolución:	Proyecto de Decreto: "Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte, relacionado con la investigación de accidentes de aviación, seguridad operacional y seguridad de la aviación civil"

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

1.1. Antecedentes

1.1.1. Investigación de accidentes e incidentes de aviación

La República de Colombia aprobó mediante la Ley 12 de 1947, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional suscrito en la ciudad de Chicago en 1944, de manera que se hizo parte de la Organización de Aviación Civil Internacional - OACI, organismo creado mediante dicho Convenio para promover el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional en todo el mundo.

El artículo 37 del Convenio de Chicago dispone la adopción por parte de la OACI de normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales, quedando comprometido cada Estado contratante a colaborar con el fin lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, procedimientos y organización, relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, que desarrollen alrededor de tales normas, métodos y procedimientos internacionales, para facilitar y mejorar la navegación aérea. Así las cosas, como miembro contratante de la OACI, el Estado Colombiano debe dar cumplimiento a las normas y métodos recomendados, contenidos en los diecinueve anexos técnicos al referido Convenio y los documentos complementarios emitidos por la Organización.

Entre los aspectos respecto de los cuales se pronuncia la OACI mediante sus anexos técnicos y documentos, se encuentra la investigación de accidentes de aviación, conforme lo previsto en el literal (k) del citado artículo 37 que hace referencia a las aeronaves en peligro e investigación de accidentes y todo factor adicional que se relacione con la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea internacional.

El artículo 26 del referido Convenio, contempla el procedimiento asociado a la investigación de accidentes de aviación e insta a los Estados contratantes donde estos ocurran, a realizar una investigación sobre las circunstancias que rodearon el evento "ajustándose, en la medida que lo permitan sus leyes, a los procedimientos que pueda recomendar la Organización de Aviación Civil Internacional".



Adicionalmente se tiene que las secciones 5.4 y siguientes del Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, referidos a *“Investigación de accidentes e incidentes de aviación”* exigen que las Autoridades encargadas de investigación de accidentes gocen de plena independencia y autoridad absoluta para llevar a cabo los procesos de investigación, sin detrimento de las disposiciones contempladas en el mismo Anexo, y que todo procedimiento judicial o administrativo para determinar culpa o responsabilidad debe ser independiente de cualquier investigación que se instituya en virtud de las disposiciones de dicho Anexo.

La Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional, reunida en Montreal el 6 de junio de 2013, emitió la Resolución 38 (AR-38-3) mediante la cual se *“insta a los Estados miembros a continuar examinando y, si es necesario, a adaptar sus leyes, reglamentos y políticas para proteger ciertos registros de accidentes e incidentes en cumplimiento del párrafo 5.12 del Anexo 13, a fin de reducir los impedimentos a las investigaciones de accidentes e incidentes, teniendo en cuenta la orientación jurídica para la protección de la información obtenida por medio de sistemas de recopilación y procesamiento de datos sobre seguridad operacional, publicada por la OACI”*.

Igualmente, el Documento 10053 OACI *“Manual sobre Protección de la Información de Seguridad Operacional”*, y la Resolución AR38-3, emitida por la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional reunida en Montreal en octubre de 2013, instan a los Estados a establecer dentro de sus marcos jurídicos nacionales las disposiciones adecuadas en materia de protección de registros de investigaciones y a examinar o adaptar leyes, reglamentos y políticas para proteger los registros de accidentes e incidentes en cumplimiento del numeral 5.12 del Anexo 13.

Así las cosas, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional ha dispuesto que dentro de los procesos de investigación de accidentes e incidentes de aviación, los Estados deberán proteger los registros de la investigación, restringiendo su divulgación, y excluir la utilización de los informes finales de investigaciones para propósitos que no sean la prevención de accidentes e incidentes, propendiendo que los informes no se tengan como prueba en procesos de atribución de culpa o responsabilidad.

Ahora bien, el artículo 1847 del Código de Comercio señala que: *“Todo accidente de aviación deberá ser investigado por la autoridad aeronáutica con el objeto de determinar sus causas probables y la adopción de las medidas tendientes a evitar su repetición”*, no obstante, ni esta disposición, ni ninguna otra de las que integran la legislación aeronáutica básica, otorga la facultad de restringir el acceso a los registros de la investigación para fines distintos, ni tampoco la de evitar la utilización del informes finales de accidentes con el propósito de atribuir responsabilidad.

De hecho, aunque el artículo 1848 del referido código permite a la autoridad aeronáutica realizar *“[...] el establecimiento, por medio de los reglamentos, del procedimiento que debe seguirse en la investigación de los accidentes”*, es claro que dicha facultad está orientada al establecimiento de los aspectos técnicos propios del proceso de investigación de accidentes de aviación, más no, a atribuirse o conferir a sus dependencias, competencias o condiciones para su ejercicio, como serían la posibilidad de asumir la protección y control de los registros de los accidentes o la toma de declaraciones a quienes presencian un accidente o intervienen en él.



Ahora bien, en Colombia existe, como órgano a cargo de la investigación de accidentes, el Grupo de Investigación de Accidentes de Aviación - GRIAA, que hace parte de la autoridad aeronáutica, el cual, si bien cuenta con independencia en cuanto a lo funcional, no cumple con las condiciones especiales exigidas en el Convenio de Chicago y su Anexo 13, para tener el control y protección sobre los registros de los accidentes y para entrevistar a los testigos de los sucesos investigados, condiciones que dificultan acceder y conservar información vital para la determinación de las causas probables de los accidentes y así poder recomendar medidas encaminadas a evitar su repetición, dado que estas no han sido consagradas en la legislación aeronáutica básica.

Así, se hace necesario que el órgano encargado de la investigación de accidentes proteja de forma efectiva de registros e información generada dentro de las investigaciones, para lo cual se debe otorgar la competencia de restringir su acceso, incluso después de la suscripción del informe final, según dispone la Sección 114.465, Apéndice 2 del RAC 114 sobre investigación de accidentes e incidentes de aviación y el Anexo 13 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, mediante la integración de una norma en ese sentido en la legislación aeronáutica básica.

Adicionalmente, con relación a la utilización del informe final de accidente, es importante observar el artículo 26 del Convenio de Chicago, señala que la finalidad de la investigación adelantada por los Estados es determinar las circunstancias del accidente, aspecto que se complementó con la definición de investigación establecida en el Anexo 13 del Convenio, que señala: *"Investigación. Proceso que se lleva a cabo con el propósito de prevenir los accidentes y que comprende la reunión y el análisis de información, la obtención de conclusiones, incluida la determinación de las causas y/o factores contribuyentes y, cuando proceda, la formulación de recomendaciones sobre seguridad operacional"* (subraya ajena al texto original).

Por su parte, el mismo texto define el concepto de recomendación sobre seguridad operacional como *"Propuesta de una autoridad encargada de la investigación de accidentes, basada en la información obtenida de una investigación, formulada con la intención de prevenir accidentes o incidentes y que, en ningún caso, tiene el propósito de dar lugar a una presunción de culpa o responsabilidad respecto de un accidente o incidente. Además de las recomendaciones sobre seguridad operacional dimanantes de las investigaciones de accidentes o incidentes, las recomendaciones sobre seguridad operacional pueden provenir de diversas fuentes, incluso los estudios sobre seguridad operacional"*.

Esto explica que en el aludido Anexo se señalara *"Los registros citados en 5.12 (grabaciones de conversaciones en el puesto de pilotaje y las grabaciones de las imágenes de a bordo, declaraciones, comunicaciones entre personas que participaron en la operación de la aeronave, información de carácter médico o personal de personas implicadas en el accidente o incidente, grabaciones de conversaciones con dependencias de control de tránsito aéreo, etc.) incluyen información relacionada con un accidente o incidente. Si la divulgación o uso de esa información se realiza para fines no necesarios para la seguridad operacional, quizá podría significar que la información no se vuelva ya en el futuro a facilitar abiertamente a los investigadores. La falta de acceso a esa información*



obstaculizaría el proceso de investigación y afectaría seriamente a la seguridad operacional de la aviación.”

En la legislación nacional se observa que las consideraciones antepuestas, fueron integradas mediante el RAC Parte 114 *“Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación”*, donde se prevé que la determinación de las causas y factores contribuyentes, así como la formulación de recomendaciones, no implica la asignación de culpa ni determinación de responsabilidad administrativa, civil o penal respecto del accidente o incidente, de forma que en el numeral 114.200 establece que *“El único objetivo de la investigación de accidentes o incidentes será la prevención de futuros accidentes e incidentes. El propósito de esta actividad no es determinar la culpa o la responsabilidad”*, y en el numeral 6 del Apéndice 2 que *“A fin de limitar el uso del informe final para fines que no sean la prevención de accidentes e incidentes, se debe considerar: a) Instituir una investigación independiente para dichos otros fines; o b) Diferenciar entre las partes del informe final a fin de permitir el uso de información fáctica allí contenida impidiendo a la vez el uso de análisis, conclusiones y recomendaciones en materia de seguridad operacional para atribuir la culpa o la responsabilidad; o c) Prevenir su uso de informes finales como pruebas en procesos de atribución de la culpa o la responsabilidad”*.

No obstante, este aspecto no se encuentra considerado en la legislación aeronáutica básica y, por lo tanto, es necesario reglamentarlo mediante un Decreto, en atención a que dicho instrumento dada su jerarquía resulta idóneo para robustecer estas reglas tendientes al cumplimiento de los fines de la investigación y el adecuado uso del informe final resultante de la misma.

1.1.2. Seguridad operacional y de la aviación civil

Por otra parte, se encuentra que, a nivel internacional, en aras de preservar la Seguridad Operacional, el artículo 11 del Convenio de Chicago estipuló que las leyes y reglamentos de un Estado contratante, relativas a la operación y navegación de las aeronaves que se encuentren en su territorio, se aplicarán sin distinción de nacionalidad.

Así mismo, según el artículo 12, los Estados deben adoptar medidas para que todas las aeronaves que vuelen sobre su territorio o maniobren en él, así como las aeronaves que lleven la marca de su nacionalidad donde quiera que se encuentren, observen las reglas y reglamentos en vigor relativos a los vuelos y maniobras de las aeronaves en tal lugar; además, el mismo artículo precisa que las aeronaves que vuelen sobre altamar deben cumplir las reglamentaciones internacionales que se establezcan según el propio Convenio, las cuales han sido incluidas en su Anexo 2 *“Reglamento del Aire”*, lo que impone a los Estados la adopción de medidas para asegurar su cumplimiento, con miras a evitar colisiones entre aeronaves y otros riesgos que se presentarían, si alguien volase bajo reglas diferentes.

Los aspectos puntuales a los cuales han de referirse las disposiciones antes mencionadas, han sido relacionados en el artículo 37 del Convenio de Chicago, que incluye referencias expresas a los sistemas de comunicaciones y ayudas para la navegación aérea; características de los aeropuertos y



áreas de aterrizaje; reglas del aire y métodos de control del tránsito aéreo; otorgamiento de licencias del personal operativo y mecánico; aeronavegabilidad de las aeronaves; intercambio de información meteorológica; diarios de a bordo; mapas y cartas aeronáuticos; y “[...] otras cuestiones relacionadas con la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea [...]”

Además, el Convenio exige a los Estados la certificación de ciertos aspectos propios de la seguridad operacional, mediante la expedición de certificados de matrícula, de aeronavegabilidad, de licencias de personal aeronáutico, y de la estación de radio a bordo, entre otros, los cuales hacen parte de los documentos de aviación y deberán permanecer a bordo de las aeronaves, de acuerdo con los artículos 29, 30, 31, 31 y 32.

El artículo 16 del Convenio de Chicago determina que las autoridades competentes de cada uno de los Estados contratantes tendrán derecho a inspeccionar sin causar demoras innecesarias, las aeronaves de los demás Estados contratantes, a la llegada o a la salida, y a examinar los certificados y otros documentos prescritos por el Convenio, todo lo cual permite constatar el cumplimiento de las normas mencionadas.

Concordante con lo anterior, la sección 3.1 del Anexo 6, volumen 1, del Convenio de Chicago, estipula que el Estado del explotador se asegurará de que la administración tenga la responsabilidad funcional de la supervisión de la seguridad operacional de los explotadores de servicios; y, en similar sentido, el numeral 4.2.1.8 del mismo Anexo 6, Volumen 1, dispone que el Estado del explotador (de aeronaves y servicios aéreos) debería establecer un sistema tanto para la certificación como para la vigilancia permanente del explotador, con el objeto de asegurar que se mantengan las normas requeridas respecto de las operaciones.

El mismo Anexo 6 en su apéndice 5, exige a los Estados la promulgación de una legislación aeronáutica básica, cuando establece:

“1. Legislación Aeronáutica Básica

El Estado del explotador promulgará y aplicará leyes que permitan al Estado reglamentar la certificación y la supervisión permanente de los explotadores de servicios aéreos, resolver los problemas de seguridad operacional que detecte la administración y asegurarse de que el cumplimiento de las mismas genere un nivel aceptable de eficacia respecto a la seguridad de las operaciones que se realicen.”

La Sección 2 del mismo apéndice añade:

“El Estado del explotador adoptará la reglamentación que prescriba la certificación y vigilancia permanente de las operaciones de aeronaves y el mantenimiento de las mismas de conformidad con los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional.”

u La legislación aeronáutica básica de Colombia está contenida en:



- a) La Parte Segunda del Libro Quinto del Código de Comercio (Decreto Ley 410 de 197) denominada *"De la Aeronáutica"*;
- b) La Ley 105 de 1993 que contiene disposiciones básicas sobre el transporte, particularmente en el Título IV *"Disposiciones Básicas sobre Transporte Aéreo"*;
- c) La Ley 336 de 1996 *"Estatuto nacional del Transporte"*, Capítulo Segundo *"Transporte Aéreo"*.
- d) El Decreto 260 de 1993 modificado por el Decreto 823 de 2017 *"Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y se dictan otras disposiciones."*
- e) El Decreto 1079 de 2015 *"por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte."*

La reglamentación que prescribe la certificación y vigilancia permanente de las operaciones de aeronaves y el mantenimiento de las mismas de conformidad con los Anexos al Convenio, está igualmente contenida en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, dictados por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 1782 y 1790 del Código de Comercio, 68 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 47 de la Ley 105 de 1993 y los artículos 2º y 5º, numerales 4, 5 y 6, del Decreto 260 de 2004, modificado por el Decreto 823 de 2017.

En Colombia, la autoridad a cargo del sistema para la certificación y para la vigilancia permanente de los explotadores es la autoridad aeronáutica, es decir, la AEROCIVIL, quien la ejerce a través de la Secretaría de Seguridad Operacional y de la Aviación Civil, según lo dispuesto por los artículos 1782 del Código de Comercio y 2º del Decreto 260 de 2004, modificado por el Decreto 823 de 2017.

Respecto de los llamados documentos de aviación, los artículos 1790 y 1801, del Código de Comercio, facultan a la autoridad aeronáutica para expedir certificados de aeronavegabilidad y licencias de personal aeronáutico, mientras que el artículo 1791 ídem dispone que toda aeronave debe llevar a bordo los documentos que determine la autoridad aeronáutica.

Los reglamentos aeronáuticos, en concordancia con el artículo 29 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional han definido cuales son esos documentos, que normalmente son expedidos o aprobados por la propia autoridad aeronáutica, de conformidad con los artículos 28 y 29 del Decreto 260 de 2003, modificado por el Decreto 823 de 2017.

No obstante, actualmente no existe norma alguna en la legislación aeronáutica básica que faculte a la autoridad aeronáutica para cancelar, suspender o condicionar esos documentos, ni los privilegios o atribuciones emergentes de ellos; razón por la cual aunque en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia se hace alusión a aspectos relacionados con las situaciones expuestas, la OACI ha insistido en que las reglas sobre cada tema deben estar contenidas en disposiciones de la legislación aeronáutica básica, con mayor jerarquía y fuerza vinculante que las resoluciones expedidas por la AEROCIVIL.



Esta situación fue manifestada por la OACI durante el desarrollo de los programas universales de Auditoría a la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP - *Universal Safety Oversight Audit Program*) y de Auditoría a la Vigilancia de la Seguridad de la Aviación (USAP - *Universal Security Audit Program*), realizados para constatar que los Estados estén efectuando una adecuada vigilancia sobre los explotadores, en aras de preservar la seguridad operacional¹ y la seguridad de la aviación civil², a través de la evaluación la capacidad de sus respectivas autoridades aeronáuticas para llevar a cabo esa misión, así como para la investigación de accidentes.

En esa medida, es necesario que mediante una norma de rango superior se otorguen a la Autoridad Aeronáutica las facultades de suspender, restringir o cancelar los documentos de aviación (permisos, certificados y licencias) otorgados por ella, en defensa de la seguridad operacional y de la aviación civil, conforme con lo previsto en el parágrafo del artículo 55 de la Ley 105 de 1993 y el numeral 4 del artículo 29 del Decreto 823 de 2007.

En el marco del Programa Universal de Auditoría de Vigilancia de la Seguridad Operacional, la OACI ha efectuado auditorías al sistema de vigilancia a la seguridad operacional implantado por el Estado Colombiano a través de su autoridad aeronáutica, en las cuales se han planteado preguntas de protocolo (PQ), como parte del sistema auditado en el área de legislación aeronáutica básica (leyes, decretos y demás disposiciones aeronáuticas, jerárquicamente superiores a los Reglamentos Aeronáuticos que expiden la autoridad aeronáutica), indagando por la capacidad del ente investigador de accidentes de aviación para proteger los registros o pruebas propios de la investigación de accidentes de aviación y para tomar declaraciones a los testigos o personas relacionadas con los accidentes o incidentes (tripulantes, técnicos de mantenimiento, controladores aéreos, etc.) así como también sobre la capacidad para acceder a los documentos de aviación (licencias, permisos, autorizaciones que ella otorga) para suspender, cancelar o condicionar tales documentos o los privilegios emergentes de ellos y para impedir el vuelo de una aeronave por razones de seguridad.

El *estatus* para esas preguntas ha sido “No satisfactoria”, debido la ausencia de un marco normativo en la legislación aeronáutica básica, con mayor jerarquía que los Reglamentos Aeronáuticos expedidos por la autoridad aeronáutica, que permita garantizar la protección de los registros y grabaciones de datos de vuelo y voces de cabina, en el desarrollo de las investigaciones de accidentes e incidentes de aviación, para evitar las consecuencias adversas que ello pudiera acarrear; tomar declaraciones a los testigos de los accidentes; y para adoptar las medidas necesarias para la vigilancia y defensa de la seguridad operacional, que han sido mencionadas.

04.2. Oportunidad

¹ La *seguridad operacional* se define como, un estado en que el riesgo de lesiones a las personas o daños a los bienes se reduce y se mantiene en un nivel aceptable, o por debajo del mismo, por medio de un proceso continuo de identificación de peligros y gestión de riesgos.

² La *seguridad de la aviación* es la protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita. (Actos, o tentativas, destinados a comprometer la seguridad) mediante una combinación de medidas y recursos humanos y materiales.



El proyecto de Decreto propuesto resulta oportuno por cuanto la responsabilidad de mantener y mejorar la seguridad operacional y la seguridad de la aviación civil, tiene un carácter permanente y obligatorio para el Estado Colombiano, de forma que este debe implementar con premura y efectividad todas las medidas que hagan falta para que la actividad aeronáutica se desarrolle con los más altos estándares de calidad y con apego a lo que la OACI, organismo internacional experto creado específicamente para estos menesteres, ha recomendado.

Este aspecto reviste especial relevancia ya que actualmente Colombia es uno de los treinta y seis (36) Estados que integra el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional, para el período 2019-2022, ante lo cual debe trabajar con los demás estados miembros del Consejo y de la Organización, en los objetivos estratégicos para formular las normas y reglamentos necesarios con el fin de garantizar la seguridad operacional y la seguridad de la aviación civil para protección y eficiencia de las operaciones aéreas civiles en todo el mundo, lo cual lo compromete más a dar pleno cumplimiento a los estándares internacionales correspondientes.

Así mismo, se debe tener en cuenta que la OACI ha anunciado una nueva Auditoria USAOP a celebrarse próximamente, y entre las Preguntas de Protocolo que ha enviado para el Elemento Crítico 1 (CE 1) ha enfatizado en los requerimientos expresados en líneas precedentes. Es decir, el trabajo de auditoría se centrará en gran medida, en esos aspectos, de modo que la expedición del Decreto permitirá resultados satisfactorios respecto de esas preguntas, con lo cual el Estado Colombiano cumplirá con los compromisos adquiridos a nivel internacional.

Finalmente, debe valorarse que en la Agenda Regulatoria 2020 del Ministerio de Transporte, se habían reportado cuatro proyectos, promovidos por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, uno referido a investigación de accidentes de aviación, dos referidos a seguridad operacional y de la aviación civil y un cuarto proyecto relacionado con el Fortalecimiento Institucional. Esta propuesta normativa integra los tres primeros proyectos teniendo en cuenta la afinidad temática entre ellos y su propósito orientado a la prevención de accidentes en los tres casos.

1.3. Conveniencia

Desde el punto de vista práctico, la conveniencia es evidente por cuanto la expedición del Decreto propuesto para proteger y mejorar la seguridad operacional y de la aviación civil, efectivamente permitirá:

- Que la Autoridad Aeronáutica tenga acceso y plena disponibilidad de los registros de accidentes o incidentes, que pueda asegurar la cadena de custodia y cuente con información de primera mano que eventualmente pueden brindar quienes participaron o presenciaron el suceso investigado.
- Que el documento denominado Informe final de accidente se utilice para los fines apropiados, es decir, para la determinación de las causas que propiciaron el evento y la consecuente adopción de las medidas orientadas a evitar su repetición, y no para atribuir responsabilidades.



- Que la Autoridad Aeronáutica encomiende a las autoridades homólogas de otros Estados la vigilancia de aeronaves colombianas que sean explotadas fuera del país o hacer lo propio respecto de aeronaves extranjeras, para asegurar que quienes deben vigilar la seguridad operacional tenga fácil acceso a los documentos de aviación y permitir a estas personas la posibilidad de detener el vuelo de una aeronave o impedir el ejercicio de los privilegios o atribuciones de una licencia de personal aeronáutico, cuando se esté poniendo en grave riesgo la seguridad operacional o la seguridad de la aviación civil.
- Que la Autoridad Aeronáutica exija a las aeronaves que vuelen en altamar el cumplimiento de lo previsto en el Reglamento del Aire con miras a evitar accidentes e incidentes graves que se presentarían si alguien volase bajo reglas diferentes.
- Robustecer el marco jurídico de la actividad aeronáutica, para lo cual se incluyen aspectos específicos, en las reglas que conforman la legislación aeronáutica básica, lo cual permite la implementación de lo requerido por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) referente a las cuestiones que han sido mencionadas anteriormente, ya que si bien los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, hacen claras referencias a ellas, al no tener la fuerza vinculante de una norma con rango superior, no han resultado plenamente satisfactorias para la Organización, que así lo espera de todos sus Estados miembros.

Todo lo anterior puede redundar en una prevención de accidentes más adecuada y el consecuente incremento de los niveles de seguridad operacional y de la aviación civil en el país.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación de las normas por adoptar es el sector aeronáutico civil nacional. Los sujetos a quienes va dirigido el decreto son:

- Autoridad Aeronáutica (Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL)
- Secretaría de Seguridad Operacional y de la Aviación Civil.
- Grupo de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación.
- Junta de investigación de accidentes.
- Investigadores de accidentes e incidentes de aviación.
- Inspectores de la AEROCIVIL.
- Autoridades aeronáuticas o de investigación de accidentes extranjeras, interesadas o que participen en la investigación de un accidente o incidente de aviación ocurrido en Colombia.
- Representantes acreditados de organismos extranjeros de investigación de accidentes de aviación.
- Fabricantes de aeronaves, explotadores de aeronaves o personas vinculadas con un accidente o incidente de aviación.
- Particulares interesados en los resultados de la investigación de algún accidente de aviación.
- Empresas nacionales o extranjeras de servicios aéreos comerciales de transporte público o trabajos aéreos especiales que operen en Colombia.



- Operadores de aviación general.
- Aeronaves de matrícula colombiana y sus explotadores.
- Aeronaves de matrícula extranjera operadas por explotador colombiano y sus explotadores.
- Aeronaves de matrícula extranjeras operadas por explotado extranjero y sus explotadores, mientras las mismas sobrevuelen o se encuentren en el territorio nacional.
- Explotadores de aeronaves remotamente tripuladas
- Organizaciones de mantenimiento de aeronaves ubicadas en Colombia, o en el exterior, cuando estén certificadas por la autoridad aeronáutica de Colombia, para hacer mantenimiento a aeronaves colombianas.
- Centros de instrucción o entrenamiento aeronáutico de tierra o de vuelo.
- Prestadores servicios de escala.
- Aeródromos, aeropuertos y helipuertos.
- Concesionarios y/o explotadores de aeródromos, aeropuertos, helipuertos y demás instalaciones de infraestructura aeronáutica o aeroportuaria.
- Servicios de tránsito aéreo y servicios a la navegación aérea conexos y sus proveedores.
- Personas titulares de licencias o autorizaciones de personal aeronáutico (Pilotos, copilotos, ingenieros de vuelo, tripulantes de cabina, técnicos en mantenimiento de aeronaves, despachadores, controladores de tránsito aéreo, operadores de estación aeronáutica, bomberos aeronáuticos, etc.).
- Empleados o personal al servicio de las organizaciones aeronáuticas.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, dispone: “[...] *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa [...] 10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento. 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.[...]*”

En el ejercicio de la potestad reglamentaria el Presidente de la Republica puede expedir normas de carácter general que estén encaminadas a la ejecución y cumplimiento de la Ley.

Adicionalmente, según el artículo 1773 del Código de Comercio, las actividades de aeronáutica civil quedan sujetas a inspección, vigilancia y reglamentación del Gobierno.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Los artículos 1773, 1787, 1790, 1801 y 1847 del Código de Comercio, adoptado mediante Decreto Ley 410 de 1971, no han sido modificados ni derogados por ninguna norma posterior, ni afectados por ningún pronunciamiento judicial, de modo que se encuentran planamente vigentes.



3.3. Disposiciones derogas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El decreto proyectado reglamenta los artículos 1773, 1787, 1790, 1801 y 1847 del Código de Comercio y adiciona el Capítulo 4 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte; pero no deroga, subroga, modifica, ni sustituye ninguna disposición existente.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No se encontró jurisprudencia específicamente referida a los asuntos materia de reglamentación.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Concretamente respecto del tema objeto de reglamentación, el Código de Comercio (Decreto Ley 410 de 1971) incluye disposiciones encaminadas a la realización de investigaciones de accidentes de aviación y a la preservación de la seguridad operacional. Esas disposiciones materializan el cumplimiento de compromisos adquiridos por el Estado Colombiano al firmar y hacerse parte del Convenio sobre Aviación Civil Internacional aprobado mediante Ley 12 de 1947.

Las normas objeto de reglamentación específica en el decreto propuesto son los artículos del Código de Comercio:

"1773. Ámbito de aplicación de las disposiciones que rigen la aeronáutica civil. Esta parte rige todas las actividades de aeronáutica civil, las cuales quedan sometidas a la inspección, vigilancia y reglamentación del Gobierno.

Quedarán sujetas a este régimen las aeronaves que utilicen espacios sometidos a la soberanía nacional, así como las aeronaves de matrícula colombiana que se encuentren en espacio no sometido a la soberanía o jurisdicción de otro Estado.

Las aeronaves de Estado sólo quedarán sujetas a las disposiciones de este Libro cuando así se disponga expresamente."

El artículo contempla que las reglas serán aplicables a las aeronaves, sin embargo, no se refirió a las que se encuentran en altamar, por lo que se precisa hacer extensiva la aplicación de la ley en ese sentido, de forma que se mitiguen los riesgos de accidentes ocasionados por la ignorancia de los Reglamento del Aire o la implementación de normas que le resulten dispares.

"1787. Verificaciones por razones de seguridad aérea. Por razones de seguridad aérea, la autoridad competente podrá realizar las verificaciones que sean necesarias en los viajeros, tripulaciones, aeronaves y cosas transportadas."



Este artículo, aun cuando permite a la autoridad competente -en este caso la autoridad aeronáutica- realizar verificaciones a viajeros, tripulaciones, aeronaves, y cosas transportadas, no menciona la posibilidad de ingresar a los lugares donde estas se encuentren, ni la posibilidad de impedir su vuelo o el ejercicio de las atribuciones o privilegios emergentes de las licencias de los tripulantes cuando tales verificaciones hayan permitido constatar que se está poniendo en peligro la seguridad. Aunque las personas y aeronaves objeto de inspección han acatado la intervención de la autoridad aeronáutica cuando ha sido necesario, se requiere dar desarrollo al artículo mencionado, mediante un decreto que permita materializar actividades en defensa de la seguridad operacional.

"1790. Requisitos técnicos establecidos por autoridad aeronáutica - certificado de navegabilidad. La autoridad aeronáutica establecerá los requisitos técnicos que deban reunir las aeronaves y dictará las normas de operación y mantenimiento de las mismas. La autoridad aeronáutica expedirá un certificado de navegabilidad, en donde consten las condiciones de operación de la aeronave."

Este artículo faculta a la autoridad aeronáutica para expedir certificados de navegabilidad a las aeronaves (conocido internacionalmente como certificado de aeronavegabilidad) pero no la autoriza para suspenderlos, condicionarlos o cancelarlos. Como quiera que la adopción de esa medida ha sido necesaria en defensa de la seguridad operacional, se requiere que el artículo 1790 sea reglamentado, de modo que la expedición del certificado de aeronavegabilidad apareje su suspensión, condicionamiento o cancelación, cuando corresponda.

"1801. Determinación de funciones por la aeronáutica. Corresponde a la autoridad aeronáutica la determinación de las funciones que deben ser cumplidas por el personal aeronáutico, las condiciones y requisitos necesarios para su ejercicio, y la expedición de las licencias respectivas."

Ninguna persona podrá ejercer funciones adscritas al personal aeronáutico, si no es titular de la licencia que lo habilite para cumplir tales funciones; al igual que lo dicho anteriormente, este artículo permite la expedición de licencias de personal aeronáutico, pero no su cancelación, suspensión o condicionamiento. La reglamentación de este artículo le daría un verdadero fundamento jurídico a esa determinación, que es muy necesaria en defensa de la seguridad operacional.

"1847. Obligatoriedad. Todo accidente de aviación deberá ser investigado por la autoridad aeronáutica, con el objeto de determinar sus causas probables y la adopción de las medidas tendientes a evitar su repetición."

El artículo 1847 al establecer la obligatoriedad de investigar todo accidente de aviación, no autoriza a la autoridad competente para proteger las pruebas o registros de la investigación, impidiendo su divulgación para evitar consecuencias adversas, ni autoriza a los investigadores a cargo para tomar declaraciones a los testigos o personas intervinientes en el suceso, como lo ha manifestado la OACI.

Pese a que el artículo 1848 referido, permite a la autoridad aeronáutica para establecer por medio de los reglamentos, el procedimiento a seguir en la investigación de los accidentes, no hay una habilitación que permita a la autoridad abrogarse atribuciones o condiciones como las referidas, por lo que se



necesita una disposición con la jerarquía propia de un decreto, para poder desarrollar esas particulares potestades y condiciones necesarias en el curso de las investigaciones de accidentes de aviación.

La necesidad de llevar a una norma jerárquicamente superior a los reglamentos aeronáuticos las atribuciones y condiciones que han sido mencionadas para la cumplida ejecución de los artículos 1787, 1790, 1801 y 1847 del Código de Comercio, y la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República, de que trata el invocado numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, constituyen el fundamento jurídico para reglamentar y desarrollar, mediante decreto, los artículos del Código de Comercio que han sido mencionados.

(En aplicación del artículo 2.1.2.1.6, Numeral 4, del Decreto 1609 de 2015, la viabilidad jurídica está sujeta al visto bueno de la Oficina Jurídica del Ministerio de Transporte.)

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición del decreto proyectado no implicará impacto en lo económico, ni para la Nación, ni para los particulares, por cuanto éste se limita a establecer condiciones para el ejercicio de algunas de las atribuciones que le son propias a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y sus dependencias, sin imponerles ninguna erogación.

En consecuencia, tampoco se requiere ninguna consideración en materia de disponibilidad presupuestal.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Dado que la expedición del decreto no implicaría ningún impacto económico, ni erogación alguna a cargo del Estado o de particulares, tampoco se requiere ninguna consideración en materia de disponibilidad presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Con la expedición del decreto, tampoco se generará ninguna afectación o impacto en lo ambiental, ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	Se anexa Agenda Regulatoria 2021 Ministerio de Transporte
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	No aplica
Informe de observaciones y respuestas	No aplica



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio
(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)

No aplica

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública
(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)

No aplica

Otro
(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)

No aplica

Aprobó:

Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica y Jefe del área técnica de la entidad originadora o dependencia que haga sus veces

SILVIA HELENA RAMÍREZ SAAVEDRA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
AEROCIVIL

FRANCISCO OSPINA RAMÍREZ
Secretario de Seguridad Operacional y de Aviación
Civil
AEROCIVIL

MIGUEL CAMACHO MARTÍNEZ
Coordinador Grupo de Investigación de
Accidentes
AEROCIVIL

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo

BEATRIZ HELENA GARCÍA GUZMÁN
Jefe Oficina Asesora Jurídica
MINISTERIO DE TRANSPORTE