

## **PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**

**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

**Fundación Hanns Seidel<sup>1</sup>**

### ***Propuesta de reconocimiento en Argentina de las horas de vuelo realizadas por pilotos argentinos en el exterior<sup>2</sup>***

#### **Resumen ejecutivo**

*El objeto de este informe es llamar la atención acerca del desactualizado sistema que rige la actividad aeronáutica civil en Argentina en lo que refiere al reconocimiento del tiempo de vuelo acumulado por los pilotos privados y públicos, especialmente con aeronaves matriculadas en el extranjero.*

#### **Lineamientos principales de la propuesta**

- Conseguir que se contabilice la experiencia de vuelo como alumno para el otorgamiento de licencias de carácter superior a la ya obtenida, así también como cualquier tipo de experiencia de vuelo obtenida que satisfaga con los requisitos exigidos por la autoridad de aplicación.
- Instar a la ANAC a tornar más expedito el proceso de validación de las horas de vuelo, referente tanto a aviones de matrícula nacional como extranjera.
- Con aquellos países con los cuales tengamos convenios, lograr una verdadera aplicación del principio de reciprocidad.

#### **I) Situación actual en Argentina**

---

<sup>1</sup> La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

<sup>2</sup> Trabajo publicado en el mes de agosto de 2016.

En nuestro país, para obtener la certificación de piloto privado es necesario poseer una experiencia mínima 40 horas de vuelo además de realizar un examen teórico. Un inconveniente es que con la certificación correspondiente a cada nivel alcanzado, la cantidad de horas de vuelo conseguidas vuelve a cero, y se toma a la certificación obtenida como base de idoneidad a partir de la cual, cumpliendo las horas requeridas, se pasa al siguiente nivel. Así, por ejemplo, si una persona posee 70 horas de vuelo de experiencia y rinde el examen para ser piloto privado, las 30 horas que exceden a las 40 requeridas para obtener su certificación, se pierden aunque dichas horas se hubieran completado en una nave de categoría correspondiente al siguiente nivel.

Como resultado, los pilotos se abstienen de seguir practicando entre el momento en que han completado las horas exigidas y el momento del examen. Este sistema es incoherente ya que las horas voladas de más brindan al sujeto mayor experiencia y conocimientos, pese a lo cual la regulación vigente atenta contra ello.

Esto es consecuencia del numeral 2) del punto d), artículo 61.51 del Reglamento de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), cuando establece que “la experiencia de vuelo como alumno piloto no podrá sumarse como parte del total de horas exigidas para el otorgamiento de ninguna licencia de carácter superior o habilitación adicional”.

Se puede inferir que lo más lógico para evitar la situación descripta sea rendir el examen inmediatamente después de haber completado la mínima cantidad de horas de vuelo requeridas para ello, pero los aspirantes deben emitir una solicitud de evaluación a fin de ser asignados con un turno. Lamentablemente, suelen transcurrir varios meses hasta el momento de ser examinados.

A lo antedicho hay que agregar que como requisito para presentarse a ser evaluados se exige “foliar” el libro de vuelo. Este foliado tiene como finalidad el control de las horas de vuelo por parte de la ANAC y prevenir el fraude relacionado con la experiencia. Empero, el trámite es engorroso y le resta celeridad al proceso. Incluso, la validez de estos “folios” tiene un plazo de 90 días, por lo que demandan ser renovados múltiples veces a lo largo del período de espera entre la solicitud de examen y su ejecución, debiendo incurrirse en repetidas erogaciones.

## II) Registro de las horas de vuelo

Ahora bien, para llevar un registro de las horas de vuelo adquiridas por un piloto o aspirante, existe lo que se llama “libro de vuelo” o “*logbook*”. Allí se consignan, entre otros datos, el modelo de la aeronave utilizada, su matrícula, si es monomotor o bimotor, los puntos de despegue y de aterrizaje y el tiempo de vuelo. Para certificar las horas de vuelo que figuran en dicho libro, éste debe obtener, según surge del artículo 61.52 del Reglamento de la ANAC<sup>3</sup>, el visto bueno de un número cuantioso de autoridades. Dicho artículo reza:

(a) Para que las anotaciones en el Libro de Vuelo tengan validez, deberán estar certificadas por las autoridades que se establecen a continuación:

(1) Jefe de Aeródromo, su reemplazante natural y la oficina de plan de vuelo

(2) Instructores de vuelo de la especialidad

(3) Inspectores de vuelo de la especialidad.

(4) Director de Aeronáutica Provincial o Jefatura de Vuelo.

(5) En una empresa aerocomercial:

(i) Jefe de flota o de línea o su nivel jerárquico superior, o

(ii) Jefes de operaciones o quien ellos designen

(6) Autoridad de empresa de trabajo aéreo certificada para sus pilotos afectados en sus aeronaves (titular de la empresa, jefe de pilotos o equivalente)

(7) Autoridades de instituciones aerodeportivas (presidente, secretario, tesorero)

(b) Las certificaciones de la actividad de vuelo, se realizarán de la siguiente manera:

(1) En aeródromos donde exista un representante de la autoridad aeronáutica, éste deberá efectuar la correspondiente certificación.

(2) En los casos de vuelo de instrucción, certificará el instructor de vuelo actuante, debiendo hacerlo, además en toda clase de vuelo cuando no exista autoridad aeronáutica.

(3) En aeródromos que no cuenten con jefe de aeródromo ni instructor de vuelo, la certificación será efectuada por el presidente, secretario o tesorero indistintamente de la institución aerodeportiva, pudiendo optar en los casos de vuelos con aeronaves privadas, por cualquiera de las autoridades antes mencionadas.

<sup>3</sup> [http://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/normativa/raac/raac\\_hist/2006/raac061.pdf](http://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/normativa/raac/raac_hist/2006/raac061.pdf)

(4) Los inspectores de vuelo certificarán todos aquellos vuelos registrados por los instructores de vuelo en sus funciones específicas en los lugares donde no existen autoridades de la Dirección de Tránsito Aéreo, o toda otra actividad que comprueben fehacientemente.

(5) En los vuelos de travesía:

(i) Se adoptará el mismo procedimiento indicado para los vuelos locales, debiendo en lo posible obtener la certificación por las autoridades mencionadas en los puntos de aterrizaje.

(6) Cuando en vuelos de travesía se aterrice en lugares donde no exista ninguna de las autoridades citadas precedentemente, facultadas para certificar vuelos, se deberá:

(i) Al regreso del vuelo, presentarse ante el jefe de aeródromo o autoridad aeronáutica competente con los libros historiales de planeador y motor donde esté registrado el vuelo, para la comprobación y posterior certificación.

(7) Las hojas del libro de vuelo deberán contener todas las anotaciones que requiere el vuelo, debiendo ser lo suficientemente claras y legibles, y

(8) En todos los casos la autoridad aeronáutica certificante deberá aclarar la firma y función o cargo que desempeña, y en caso de no haber espacio suficiente en el anverso para colocar el sello aclaratorio, el mismo se colocará en el reverso de la hoja.

### **III) Reconocimiento de tiempo de vuelo de aviones con matrícula extranjera**

Este sistema burocrático, muchas veces dependiente de la organización del personal administrativo aeronáutico, que se mantiene inalterado desde hace más de cincuenta años, es de por sí dificultoso para convalidar las horas de vuelo en terreno aéreo nacional. Al momento de corroborar las horas de vuelo obtenidas en otros países, se complica aún más.

Tomemos como ejemplo a los Estados Unidos de Norteamérica. Dicho país es referente a nivel mundial en cuanto a la tecnología, normativa y organización de su sistema de aviación civil. La actividad aeronáutica estadounidense se encuentra regida por la Federal Aviation Administration (FAA). La reputación y la calidad de esta organización son tan importantes que la mayoría de sus regulaciones son emuladas en otros países y sus certificaciones son reconocidas sin más trámite en todo el mundo.

A la hora de tratar las anotaciones de las horas de vuelo, el sistema estadounidense se basa en la confianza y castiga severamente a aquellos que la traicionan. Así, los propios pilotos llevan registro de sus horas voladas y sus recorridos en un libro de vuelo, o *logbook*, a medida que realizan sus vuelos. Solamente en caso de ejecutar vuelos de instrucción precisan que el registro de vuelo sea anotado y firmado por su instructor.

En relación a los libros de vuelo, el artículo 61.51 del Código de Regulaciones Federales CFR 14 de la FAA establece:

(a) Tiempo de entrenamiento y experiencia aeronáutica. Cada persona debe documentar y llevar registro de los siguientes tiempos de manera aceptable para la Administración:

(1) Experiencia de entrenamiento y vuelo utilizada para alcanzar los requisitos exigidos en esta parte para un certificado, calificación, o análisis de vuelo.

(2) La experiencia aeronáutica requerida para alcanzar los requisitos de experiencia de vuelo reciente solicitados en esta parte.

Las consecuencias de la mala fe al momento de llenar estos documentos son la suspensión o revocación de las licencias, puntaje o autorización del piloto, como se expone a continuación:

▪ § 61.59 Falsificación, reproducción o alteración de las solicitudes, certificados, libros de vuelo, informes o registros. (a) Ninguna persona producirá o hará producir:

(1) Cualquier declaración fraudulenta o intencionalmente falsa sobre una solicitud de certificado, calificación, autorización o duplicado de éstas.

(2) Cualquier anotación fraudulenta o intencionalmente falsa en un libro de vuelo, registro o informe que sea requerido para mantener seguro o sea utilizado para demostrar el cumplimiento de cualquier requisito para la emisión o ejercicio de los privilegios emanados de cualquier certificado, calificación o autorización.

(3) Cualquier reproducción de un certificado, calificación, autorización con fines fraudulentos.

(4) Cualquier alteración de un certificado, calificación, o autorización.

(b) La comisión de un acto prohibido en el párrafo (a) de esta sección es razón suficiente para suspender o revocar el certificado, calificación, o autorización de aviador poseída por él.

Al momento de rendir examen, la única formalidad requerida por la autoridad norteamericana es la firma de un promotor, o *endorser*, que únicamente verifica que se haya cumplido la experiencia de vuelo reflejada en el libro.

El promotor, que habitualmente es un instructor de vuelo, se asegura de la verosimilitud del documento al constatar los conocimientos teóricos y prácticos del piloto. A su vez, estos se reflejan al momento de rendir examen. Y a medida que el título perseguido es más complejo, más fina se vuelve la evaluación. Por lo que mentir en la cantidad de horas de vuelo se pone en evidencia de manera inmediata.

#### **IV) Consecuencias del sistema actual**

Como surge de la comparación entre ambos sistemas, podemos apreciar uno anquilosado y trabajoso; y otro expedito y eficiente.

Las consecuencias negativas que acarrearán las imposiciones que existen para poder ser evaluado y lograr el reconocimiento de las horas de vuelo obtenidas en otro Estado, le generan a Argentina los siguientes problemas:

- Altos costos a los pilotos. Como ejemplo, podemos mencionar que realizar la carrera profesional de piloto en los Estados Unidos tiene un costo superior a los US\$40.000. El no reconocimiento de estas horas significaría una gravosa pérdida de tiempo y dinero.
- Fomenta la fuga de talentos nacionales a países con sistemas más eficientes.
- Desalienta la radicación laboral de pilotos extranjeros en nuestro país.
- Se pierde competitividad en el mercado.

#### **V) Legislación vigente en Argentina en relación a la aviación civil**

En nuestro país, podemos identificar tres fuentes normativas principales referidas a presente tema bajo estudio:

##### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

##### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

- El Convenio de Chicago de 1944, también conocido como el Convenio sobre Aviación Civil Internacional.
- El Código Aeronáutico Argentino.
- Su decreto reglamentario 1954/77

### **a) Código Aeronáutico Argentino**

Comencemos por el Código Aeronáutico Argentino del que, a efectos del tema que estamos tratando, nos competen sus artículos 76 y 77:

“Art. 76.- Las personas que realicen funciones aeronáuticas a bordo de aeronaves de matrícula argentina, así como las que desempeñen funciones aeronáuticas en la superficie, deben poseer la certificación de su idoneidad expedida por la autoridad aeronáutica.

La denominación de los certificados de idoneidad, las facultades que éstos confieren y los requisitos para su obtención, serán determinados por la reglamentación respectiva.

Art. 77.- La reválida o convalidación de los certificados de idoneidad aeronáutica expedidos por un estado extranjero, se registrará por los acuerdos suscritos entre ese estado y la Nación Argentina.

En los casos en que no existiesen acuerdos, dichos certificados podrán ser revalidados en las condiciones que establezca la reglamentación respectiva y sujetos al principio de la reciprocidad.”

Como podemos apreciar, el artículo 77 somete la convalidación de los certificados expedidos en un Estado extranjero a los acuerdos internacionales que hubiera firmado el país.

### **b) Convenio de Chicago de 1944 y Acuerdo sobre Servicios de Transporte Aéreo entre los Gobiernos de la República Argentina y de los Estados Unidos de América**

En el caso particular de nuestra relación con Estados Unidos, encontramos dos tratados fundamentales:

#### **a) El Convenio de Chicago de 1944**

#### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

#### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4º depto “C” (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

b) El Acuerdo sobre Servicios de Transporte Aéreo entre los Gobiernos de la República Argentina y de los Estados Unidos de América. (1985)<sup>4</sup>

El Acuerdo sobre Servicios de Transporte Aéreo entre los Gobiernos de la República Argentina y de los Estados Unidos de América, en su artículo IV), numeral 1), dice:

“Cada una de las Partes reconocerá como válidos, a los efectos de operar el transporte aéreo previsto en este Acuerdo, los certificados de aeronavegabilidad, los certificados de competencia y las licencias expedidas o convalidadas por la otra Parte y que aún estén en vigor, a condición de que los requisitos para tales certificados o licencias sean por lo menos, iguales a las normas mínimas que pudieran ser establecidas en virtud del Convenio sobre Aviación Civil Internacional abierto a la firma en Chicago el siete de diciembre de 1944 (el Convenio). No obstante, cada Parte se reserva el derecho de rehusar aceptar como válidos para fines de vuelo sobre su territorio, los certificados de competencia y las licencias otorgadas.”

Este Convenio fija como requisitos mínimos las normas fijadas en el Convenio de Chicago de 1944, el cual Argentina suscribió y ratificó. Si acudimos a dicho convenio encontramos que dispone:

**Art. 32.** Licencias del personal.

a) El piloto y los demás miembros de la tripulación operativa de toda aeronave que se emplee en la navegación internacional estarán provistos de certificados de aptitud y de licencias expedidos o convalidados por el Estado en el que la aeronave esté matriculada.

b) Cada Estado contratante se reserva el derecho de no reconocer, por lo que respecta a los vuelos sobre su propio territorio, los certificados de aptitud y licencias otorgados a cualquiera de sus súbditos por otro Estado contratante.

**Art. 33.** Reconocimiento de certificados y licencias. Los certificados de aeronavegabilidad, los certificados de aptitud y las licencias expedidos o convalidados por el Estado contratante en el que esté matriculada la aeronave, se reconocerán como válidos por los demás Estados contratantes, siempre que los requisitos de acuerdo con los cuales se hayan expedido o convalidado dichos

---

<sup>4</sup> [http://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/normativa/convenios\\_acuerdos\\_internacionales/estados-unidos-22-10-1985.pdf](http://www.anac.gov.ar/anac/web/uploads/normativa/convenios_acuerdos_internacionales/estados-unidos-22-10-1985.pdf)

certificados o licencia sean iguales o superiores a las normas mínimas que oportunamente se establezcan en aplicación del presente Convenio.

Por otro lado, el Anexo I del Convenio, agregado por la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), se encarga de aclarar en su artículo 1.2.2.1 que “cuando un Estado contratante convalide una licencia extranjera, otorgada por otro Estado contratante, en vez de otorgar su propia licencia, hará constar la convalidación mediante autorización apropiada que deberá acompañar a la licencia extranjera y reconocerá a ésta como equivalente a las por él otorgadas. Cuando un Estado restrinja la autorización a atribuciones específicas, en la autorización se precisarán las atribuciones de la licencia que se aceptarán como equivalentes.”

Podemos colegir entonces que, en definitiva, queda a cargo del Estado contratante (a través de su autoridad nacional de aviación) establecer las pautas por las cuales va a decidir si convalida o no una licencia extranjera. Y sin importar los convenios que haya firmado, se reserva el derecho de no reconocer las licencias y certificados. Por lo tanto, es la ANAC la responsable.

Si bien parecería que la tendencia es la total libertad de decisión de los Estados contratantes, el artículo 1.2.2.3 del Anexo I del Convenio sienta como recomendación que “Toda licencia de piloto expedida por un Estado contratante debería ser convalidada por otros Estados contratantes para poderla utilizar en vuelos privados. Se alienta a los Estados contratantes que convalidan sin ninguna formalidad las licencias expedidas por otros Estados contratantes para vuelos privados, a que mencionen dicha facilidad”.

Además, el Convenio compromete a los Estados contratantes a buscar la uniformidad en sus normas y procedimientos, a fin de facilitar y mejorar la navegación aérea:

Entre sus normas y métodos recomendados internacionales, el Convenio de Chicago estipula que:

**“Art. 37. – Adopción de normas y procedimientos internacionales.** Cada Estado contratante se compromete a colaborar, a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea.

A este fin, la Organización de Aviación Civil Internacional adoptará y enmendará, en su oportunidad, según sea necesario, las normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales que traten de:

(...)

d) otorgamiento de licencias del personal operativo y mecánico;

(...)

h) diarios de a bordo;

(...)”

### **c) Decreto Reglamentario 1.954/77**

Por último, si por alguna circunstancia no existiese tratado alguno, el Código Aeronáutico sujeta la reválida de las licencias y su otorgamiento a las condiciones de la reglamentación respectiva y al principio de la reciprocidad.

La “reglamentación respectiva” en este caso es el Decreto reglamentario 1.954/77. Así surge de su primer artículo:

“Artículo 1° – Las certificaciones de idoneidad exigidas por el Artículo 76 del Código Aeronáutico (Ley N° 17.285) se regirán por este decreto.”

Luego de clasificar a las certificaciones de idoneidad y describir sus funciones, dicta en sus artículos 7° y 8° que:

“Art. 7° – La autoridad aeronáutica determinará los certificados de competencia que sea conveniente expedir y reglamentará su otorgamiento.

Art. 8° – La convalidación de certificados de idoneidad aeronáutica expedida por un Estado extranjero –satisfecho el principio de reciprocidad– podrá ser concedida por la autoridad aeronáutica siempre que el peticionante satisfaga los requisitos que se exigen para el otorgamiento de las certificaciones nacionales.”

## VI) Conclusiones y propuesta

Podemos notar entonces que por cualquier camino que tomemos, será la ANAC la responsable de fijar los requisitos para la ratificación de las licencias extranjeras y, por ende, la validez de las horas de vuelo allí conseguidas.

Coincidimos en que deben priorizarse la estricta capacitación y la aptitud en la materia, ya que la responsabilidad que implica volar una aeronave y transportar pasajeros, así lo requiere. Pero creemos que la manera de comprobarlo debe hacer foco en el momento de la evaluación, y no tanto en los pasos necesarios para llegar a dicha instancia. La carga de trámites requeridos para la constatación por parte del organismo de que la documentación esté en orden significa más una traba que un método capaz de verificación aptitudinal.

Por ello, y por todo lo mencionado previamente, estimamos necesario que la ANAC revise sus reglamentos y disponga de las medidas ejecutivas conducentes a que los pilotos que hayan adquirido experiencia en el extranjero puedan tenerla por reconocida en nuestro país.

Asimismo, consideramos que debe tomar las medidas pertinentes para actualizar sus normativas de evaluación y validación de la experiencia de los pilotos, alzándolas al nivel del estándar de un país como Estados Unidos, de forma tal que ningún piloto vea su arduo trabajo desperdiciado por meras razones administrativas.

Abogamos por una mayor eficiencia y simplificación de los procedimientos de revalidación, la real aplicación del principio de reciprocidad, y una tendencia hacia la modernización e integración de nuestro país en la esfera internacional de la aviación civil.