



COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL

LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO 27032
LIMA, PERÚ

CLAC/GEPEJTA/38-NE/03
25/05/17

**TRIGÉSIMO OCTAVA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS
POLÍTICOS ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/38)**

(Isla de Flores, Guatemala, 31 de mayo al 2 de junio de 2017)

**Cuestión 1 del
Orden del Día:**

**Proyecto: Proceso Actuación Internacional
Macrotarea: Transporte y Política Aérea
Pasajeros Insubordinados, Disruptivos o Perturbadores**

(Nota de estudio presentada por Colombia)

Antecedentes

1. Los pasajeros que se comportan de manera insubordinada, disruptiva o perturbadora perjudican los servicios aéreos por los actos lesivos que cometen y que alteran el orden o la disciplina en el aeropuerto o a bordo de la aeronave. Estos pasajeros pueden suponer un peligro para la seguridad a bordo, provocar interrupciones operacionales con la consecuente afectación que éstas suponen para los demás pasajeros (Ej. desvió de vuelo al alterno) y, conllevar significativos costos para las aerolíneas y explotadores de aeropuertos.
2. A fin de conjurar estos comportamientos, que son un problema en escala ascendente, algunos Estados de la región han desarrollado regulaciones y fortalecido su régimen sancionatorio y, dan aplicación efectiva a las sanciones administrativas a pasajeros perturbadores; en otros Estados no existe regulación especial para estos temas y están iniciando los procesos para dar tratamiento al asunto.
3. En el caso de Colombia, aunque la Autoridad Aeronáutica ha venido desarrollado normas y sanciones administrativas que permiten la imposición de multas a este tipo de pasajeros, frente a los frecuentes y cada vez más graves actos perturbadores por parte de ellos, la Autoridad se encuentra estudiando la posibilidad de adoptar medidas adicionales y complementarias, que tengan un efecto más inmediato, preventivo y disuasivo de violaciones futuras. Lo anterior, en razón a que el sector aéreo por su dinamismo e inmediatez en algunos casos requiere de actuaciones con mayor celeridad que no necesariamente otorgan los procesos sancionatorios, los cuales deben enmarcarse en unos tiempos procesales.

Desarrollo

4. En consideración a que el tema requiere continuar explorando fórmulas que sean más expeditas y preventivas, en pro de conjurar esta tendencia, se realizó una revisión de algunas legislaciones y antecedentes, que contemplan la posibilidad de denegación de embarque y/o restricción del servicio así:

- **SALVADOR:** “RAC 17.32 - Denegar el embarque de un Pasajero a) Los explotadores aéreos tendrán autoridad, para denegar el embarque a cualquier pasajero, a quien consideren que constituyen una posible amenaza, a la seguridad de la aeronave. ...”
- **PERÚ:** Ley de Seguridad de la Aviación Civil, Ley N 28404.

“11.3. Los pasajeros considerados perturbadores o insubordinados podrán ser impedidos de realizar vuelos por vía aérea. Para tal fin, los explotadores deberán informar a la DGAC dichos sucesos y ésta llevará un control de los mismos.

11.4. La prohibición del transporte aéreo de pasajeros perturbadores o insubordinados podrá ser decidida por el explotador aéreo o la DGAC.”

Decreto Supremo 007-2005-MTC1 señala que:

Artículo 13.2 El registro de pasajeros perturbadores o insubordinados que será llevado por la DGAC, deberá ser comunicado a todos los explotadores aéreos nacionales y extranjeros, quienes estarán facultados a prohibir el transporte aéreo a estos pasajeros.

Así mismo el Código de Consumo en su artículo 38.2 expresamente autoriza la exclusión de personas si median causas de seguridad del establecimiento o tranquilidad de sus clientes.

- **ESTADOS UNIDOS:** La Administración para la Seguridad en el Transporte de los Estados Unidos (TSA por sus siglas en inglés), implementó el programa *Secure Flight*, con el fin de obtener un listado de inspección uniforme y mejorar la seguridad en la aviación comercial. Aplica en todas las aerolíneas y para toda clase de boletos, compara los datos de nombre, fecha de nacimiento y género de cada pasajero con las listas de vigilancia del Gobierno para:
 - Proteger la privacidad de los pasajeros
 - Facilitar el viaje aéreo de los pasajeros
 - Identificar a terroristas conocidos y sospechosos
 - Evitar que individuos que aparecen en la lista de prohibición de viaje (No Fly List) aborden un avión

Adicional a lo anterior, para casos de pasajeros disruptivos como el que nos ocupa, en los Estados Unidos no existe prohibición para que las aerolíneas administren sus propias “no fly list”, con lo cual se cubre no solo aquellos casos en que una autoridad de seguridad determina la no posibilidad de embarque, sino también aquellos casos donde las aerolíneas así lo consideran por el incumplimiento de los pasajeros a sus deberes como tal.

- **COLOMBIA:** en el año 2008, una aerolínea ante situaciones frecuentes y en contra de la seguridad aérea e integridad del personal de la compañía y demás pasajeros, tomó la decisión de implementar una política de seguridad que fue informada a la Aerocivil, denominada “lista de viajeros no conformes”.

5. Dicho procedimiento tenía como objetivo, bajo los principios de seguridad y libertad contractual, no contratar el servicio de transporte aéreo (la restricción oscilaba de 1 mes a 5 años) con personas que por su comportamiento hubieran afectado la seguridad aérea y/o aeroportuaria pilar de ésta industria. Entre los casos que alcanzaron a quedar allí registrados, se encontraban pasajeros que ingresaron a zonas estériles de los aeropuertos con armas de fuego, amenaza de bomba a bordo de una aeronave, actos sexuales abusivos en contra de menores durante vuelos, agresión física a personal de vuelo, seguridad y/o atención en tierra de las aerolíneas, así como agresión a otros pasajeros en fase de vuelo, hurto de chalecos salvavidas de las aeronaves, activación de puertas de emergencias de aeronaves durante alguna de sus fases de vuelo, desactivación de alarmas de humo, ingreso sin autorización a zonas aeroportuarias de ingreso restringido, entre otras.

6. Dicha lista debió ser eliminada por cuanto la Corte Constitucional de Colombia, mediante Sentencia de Tutela T-987 de 2012 del 23 de noviembre de 2012 en estudio de un caso de un pasajero que fue incluido en ésta luego de haber agredido físicamente al personal de tierra, ordenó eliminar la base de datos denominada “Lista de viajeros no conformes”, por cuanto dicha corporación consideró que si bien de acuerdo a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, las aerolíneas pueden negar la admisión de pasajeros al vuelo correspondiente dicha reglamentación no facultaba a los transportadores a extenderlo en el tiempo. Al respecto la H. Corte señaló:

*Parafraseando **no existe ninguna habilitación legislativa para que las compañías aéreas puedan imponer prohibiciones generales de acceso al servicio de transporte, por lo que la conducta adelantada por la sociedad demandada afecta desproporcionadamente el acceso equitativo explicado. Así, la actuación desplegada se muestra incompatible con las regulaciones en materia de transporte aéreo y, en particular, las previsiones contenidas en los RAC.** (negrilla y subrayado fuera del texto)*

Dentro de la referida sentencia la Corte Constitucional manifestó otras consideraciones, en las cuales claramente expone la procedencia de medidas de prevención efectivas para el sector, en los siguientes términos:

*“Incluso desde una perspectiva tradicional de la responsabilidad civil, el uso de vehículos automotores ha sido considerado como una actividad riesgosa, que requiere por ende la definición de reglas particulares que prevengan y limiten estos riesgos. **Ello más aún cuando se trata de transporte público de pasajeros, donde las condiciones de seguridad en la prestación del servicio muestran críticas para la protección de la integridad física de los usuarios y demás personas involucradas en esa actividad.**”*

A partir de ese criterio, se ha considerado por la Corte que **aquellas medidas que están dirigidas a lograr la seguridad en el transporte son compatibles con la Carta y hacen parte del margen de configuración legislativa sobre la materia. Estas regulaciones, además, están estrechamente vinculadas en la protección del bien común, interesando en el acceso en condiciones de seguridad al servicio de transporte público que, como se explicó, es vehículo para la satisfacción de distintas garantías constitucionales”**

(...)

*“**Esto explica que el legislador haya designado autoridades administrativas que tienen la función específica que ejercer la vigilancia, inspección y control de transporte, en aras de satisfacer esas condiciones de seguridad.** Si se parte de la base que la actividad de transporte tiene riesgos intrínsecos, derivados del tráfico, que a su vez resultan particularmente gravosos al tratarse de un servicio colectivo que involucra la protección de la integridad física de una pluralidad de personas, **es necesario que se regule la materia de manera intensa.**” (Negrita y Subraya fuera de texto)*

7. Finalmente, cabe señalar que en otro tipo de industrias o actividades económicas

existen este tipo de vetos. Por ejemplo, las instituciones educativas, clubes sociales, restaurantes, bares etc. se reservan el derecho de admisión de sus clientes sin importar si estos han tenido alguna actitud previa que haya afectado algún principio orientador de su actividad o no. Así mismo, el sector financiero admitió que las personas que incumplen con sus créditos entren a bases de datos, y en tal sentido sean vetados de recibir algunos servicios financieros.

Conclusiones

8. Como corolario de lo anterior, queda claro que otras autoridades han tomado la decisión de permitir medidas preventivas contra actos de perturbación e, incluso en algunos casos administrar internamente las mismas, para que no sea una medida de una sola aerolínea, sino una política estatal de prevención aplicable a todos los transportadores aéreos, nacionales e internacionales.

9. Se requiere la adopción de medidas efectivas, preventivas y disuasivas que permitan detectar y abordar de la mejor manera la problemática de los pasajeros disruptivos, que realizan actos indebidos y/o contrarios a la seguridad aérea, tales como agresiones físicas, alteración del orden a bordo o incumplir las instrucciones de la tripulación.

10. Los Estados estamos llamados a desplegar nuestras facultades legales para continuar garantizando los niveles de seguridad que requiere la aviación; por lo que deseamos dejar en su consideración la propuesta de trabajar en un proyecto de resolución o recomendación que constituya un modelo referente que pueda ser incorporado en las regulaciones internas de los Estados que así lo consideren, que contenga por ejemplo los siguientes elementos:

- a) Constituir como un derecho del transportador aéreo la denegación del servicio que éste presta, a aquellos pasajeros que cometan actos indebidos o contrarios a la seguridad y que se encuentren establecidos como tales en la regulación de cada país, sin que ello afecte la facultad para investigar y sancionar las conductas en cuestión, por parte de la Autoridad Aeronáutica u otra Autoridad competente en cada país;
- b) La reincidencia en las conductas será un factor determinante para la denegación del servicio;
- c) Dicha restricción podrá ser aplicada hasta por un término máximo de un año;
- d) La obligatoriedad de las aerolíneas de someter a aprobación de la Autoridad Aeronáutica el procedimiento de denegación del servicio, el cual deberá contener: conductas, pruebas y notificación de la medida al pasajero y a la Autoridad;
- e) La tasación del tiempo de restricción de vuelo establecido por la aerolínea; deberá ser valorada en cada caso dependiendo de la gravedad del hecho y serán las aerolíneas quienes en sus políticas internas establezcan dicho término previa documentación del caso y con hechos demostrados;
- f) La Autoridad Aeronáutica, a solicitud del pasajero, podrá actuar como segunda instancia, a fin de revisar la medida;
- g) Esta restricción de vuelo será frente a cada aerolínea en particular donde el pasajero haya cometido la conducta;

Medidas Propuestas:

11. Se invita al GEPEJTA a:

- a) Tomar nota de la información presentada y pronunciarse sobre la viabilidad de la propuesta presentada.