

# Pasajeros Insubordinados y Perturbadores. Tratamiento En La Oaci y en la Legislación Nacional

*Francisco Ramírez Meza  
Especialista en Derecho Aeronáutico*

## Introducción

En este escrito vamos a tratar un tipo de pasajero, cada vez más frecuente en el mundo en que vivimos, acelerados y contra reloj: “el pasajero insubordinado o perturbador”. El “STRESS” que genera viajar, llegar a tiempo al lugar de destino, y someterse a los controles dentro de un sistema tan complejo como el transporte aéreo, genera, en ocasiones, conductas no apropiadas del pasajero, que pudieran devenir en eventos no deseados.

Hemos visto en los últimos tiempos, incidentes de todo tipo, tales como el caso de Malasya Airlines, desaparecido en pleno vuelo, sin que, hasta la fecha se hayan establecido las verdaderas causas del hecho. El reciente caso del Aeropuerto de Bruselas, donde grupos terroristas acabaron con la vida de cientos de inocentes; o simplemente, discusiones, golpizas a bordo de las aeronaves protagonizadas por pasajeros o tripulantes entre otros eventos, son hechos que llaman la atención a la hora de evaluar conductas y comportamientos en un vuelo. Sin embargo, estas conductas, deben ser controladas por quienes tienen la potestad de hacerlo, en aras de proporcionar seguridad,

eficiencia, tranquilidad y confort para los que utilizan a diario este medio de transporte.

Para entender el contexto general, debemos hacer un breve paseo por todos los eventos que surgen dentro del ámbito comercial en un vuelo y todo lo que implica, a saber: la cantidad de personas que se movilizan por esta vía, las acciones que se deben tomar para que quienes la utilizan, prestando la debida colaboración, contribución de la seguridad y la de todos los que lo acompañan; las acciones para quienes contravienen estas disposiciones de carácter internacionales, y por último, las obligaciones que tienen los estados de cumplir las normas internaciones sobre la materia.

## Movimiento Pasajero en el Mundo (IATA)

La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) es una corporación aérea mundial, que rige como ente corporativo entre aerolíneas para crear seguridad, fiabilidad, valor e innovación en sus programas operacionales y economía en el transporte aéreo. Bajo reglas definidas y siguiendo los estándares mundiales, los beneficios redundan tanto para quienes la integran como para sus consumidores, proveedores de bienes y servicios e incluso para los gobiernos tanto de los estados miembros o cualquier otro estado. Dichos estándares los dicta la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI).

Dentro de sus funciones se encuentra, mantener al público informado sobre sus actividades. Así nos encontramos con el reporte anual "Annual Review 2015"<sup>1</sup> y diferentes notas de prensa:

*Pese a la debilidad económica global, el movimiento de pasajeros a nivel internacional aumentó 6.5 por ciento en 2015 comparado con el año anterior, informó la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA)” (...) “En un comunicado se precisa que este es el resultado más fuerte desde el repunte*

---

<sup>1</sup> Annual Review 2015. Asociación Internacional del Transporte Aéreo, 2015. Revisado el 10-04-2016. Disponible en: <https://www.iata.org/about/Documents/iata-annual-review-2015.pdf>.

*en 2010 tras la crisis financiera global y supera el 5.5 por ciento de promedio anual de la última década” (...) “El fuerte desempeño del año pasado en un contexto económico más débil, confirma la fuerte demanda de conectividad aérea, que se ha visto favorecida por unas tarifas más bajas en relación con de 2014”, dijo el consejero delegado de la IATA, Tony Tyler. Expuso que la demanda de pasajeros fue de 5.0% frente a lo registrado en 2014.*

El consejero delegado de la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA, en inglés) Tony Tyler en Bangkok<sup>2</sup>, tal como lo indica la nota de prensa EFE de fecha 15/2/16, indicó que las aerolíneas:

*“TRANSPORTARÁN 3.800 MILLONES DE PASAJEROS, CASI LA MITAD “Transportarán 3.800 millones de pasajeros, casi la mitad de la población mundial” (...) “Un volumen de carga de 53 millones de toneladas durante 2016” (...). Destacó que solo se produce un accidente por cada 4,5 millones de vuelos”(...) Esta previsión aportará a la actividad económica mundial 2,4 billones de dólares. “Unos 58 millones de puestos de trabajo (...). Para el año 2034, la demanda mundial llegará a los 7.000 millones de pasajeros, pero esa demanda sólo puede ser atendida si trabajamos juntos”, Unos 3 mil 800 millones de pasajeros esperan las aerolíneas en 2016”.*

## El Pasajero

Es cualquier persona que es o que va a ser transportada en un avión<sup>3</sup>, con consentimiento previo de los encargados, en virtud de poseer un billete o boleto de avión . Así mismo se considera pasajero a toda persona que adquiere un boleto aéreo, adhiriéndose a las condiciones y términos señalados en el contrato de transporte, y materializándose, cuando la persona hace presencia en el mostrador de la aerolínea.

## Comprensión y Cooperación del Pasajero

La comprensión y cooperación del pasajero son requisitos indispensables para una seguridad efectiva de la aviación. Las medidas de seguridad

---

<sup>2</sup> Agencia EFE, 2016, IATA: unos 3.800 millones de pasajeros viajarán en aerolíneas en 2016.

<sup>3</sup> Definido por la agencia aeronáutica comercial Deutsche Lufthansa.

de la aviación son cada vez más estrictas, y pueden provocar congestión en las terminales aeroportuarias y aumentar la posibilidad de demoras de los vuelos.

El pasajero puede contribuir a sus propios intereses y a los de la industria de aeronáutica civil, si logra desarrollar una buena comprensión respecto al planteamiento general adoptado por los gobiernos para prevenir actos de interferencia ilícita, prestando así una colaboración efectiva.

## La Conducta del Pasajero.

La industria aérea mundial, ha tenido cambios vertiginosos y grandes adelantos tecnológicos que ha traído a la aviación civil, actividades innovadoras, visionarias, y pioneras. La conducta del pasajero no es la excepción. Ella también ha evolucionado, y quizás, en una minoría de pasajeros, pudiera generar cambios negativos que pudiera convertirse en *amenaza* la seguridad de la aviación civil, generando violaciones a normas de orden público, no sólo en el aire, sino en tierra.

Se ha dicho que el comportamiento inusual de una minoría de pasajeros se debe a *diferentes tipos de conducta, causas y factores*, los cuales se desarrollarán más adelante.

## Causas de Diferentes Tipos de Conductas

Es necesario, antes de desarrollar este tema, establecer algunos parámetros de referencia con respecto a la conducta del pasajero y el creciente fenómeno que afecta la seguridad de la aviación civil. Dentro de las causas más comunes, nos encontramos con:

1. Las colas, retrasos, carencia de información o lo conocido como el overbooking, las demoras en los chequeos de embarque, desembarque, aduanas, inmigración, dependiendo de los sistemas de control de acceso en los terminales y de la aerolínea; control y verificación de la documentación y procedimientos y nuevas disposiciones.

1. El ambiente de la llamada “clase económica”, la cual, por no brindar las comodidades necesarias a los pasajeros, puede influir en la conducta de estos.
2. El uso indiscriminado de alcohol, el cual muchas veces es consumido por pasajeros debido a la tensión del viaje en el mismo aeropuerto, antes de embarcar, o durante el vuelo.
3. La política de no fumar a bordo del avión.
4. Las enfermedades mentales, que pueden padecer alguno de los pasajeros, las cuales pueden potenciar sus efectos ante los rigores del transporte aéreo.

Dentro de otros factores menos usuales, pero factibles, encontramos aquellos pasajeros que pudieran:

1. Hacer uso de narcóticos, legales o ilegales, que sumado a la altura, la presión, pudiera generar una conducta no apropiada.
2. Transportar drogas ilegales (los llamados burriers), pasajeros que, generalmente viajan muy nerviosos.
3. Pasajeros que pudieran tener la Intención de cometer actos y hechos ilícitos contra la tripulación civil.
4. Hostilidades entre los pasajeros o la tripulación.

## **Tipos de Pasajeros: Frecuentes, Ocasional, Casos Especiales.**

**Pasajero frecuente:** es aquel que conoce las reglas o procedimientos de seguridad aeroportuaria, lo que permite que nuestro trabajo sea más expedito y eficaz; sin embargo, este usuario es más exigente, conoce las capacidades y debilidad del sistema de inspección.

**Pasajero ocasional:** es aquel que debemos orientar en el momento de controlarlo y es más lento, se puede mostrar más nervioso, especialmente, en el procedimiento de inspección.

**Casos especiales:** pasajeros con prótesis, en sillas de ruedas o elementos de apoyo; pasajero deportado (no admisible); pasajero detenido y personas bajo custodia; pasajero atrasado.

Por último trataremos otro tipo de pasajeros, llamados *perturbadores e insubordinados*.

## Pasajero Según el Tipo de Ruta y Condiciones de Contrato

Dependiendo de la ruta e itinerario el pasajero podría convertirse en:

- **Pasajero de transferencia o conexión:** aquel que efectúa enlace directo en un aeropuerto entre dos vuelos y aeronaves diferentes operadas por el mismo o diferente transportista aéreo.
- **Pasajero en tránsito:** aquel que realiza una escala o trasbordo programado o no, como parte del itinerario de un mismo vuelo, continuando hacia un destino diferente al de su ciudad de origen.
- **Pasajero voluntario:** aquel que posea un billete de pasaje válido, tenga una reserva confirmada, y se haya presentado al registro dentro del plazo y de las condiciones requeridas y acepte la petición efectuada por el transportista aéreo a renunciar voluntariamente a su reserva confirmada, a cambio de un determinado beneficio.
- **Pasajeros en condiciones jurídicas especiales:** toda persona privada de libertad por disposición de la autoridad competente y que es transportada bajo custodia, por funcionarios del Estado por vía aérea, bien sea en vuelos nacionales, o internacionales.

## El Bien Jurídico Tutelado

El bien jurídico tutelado por el derecho aeronáutico es precisamente la vida y la seguridad de los pasajeros, los tripulantes, los demás integrantes de este complejo sistema de transporte aéreo, los terceros en superficie, así como la carga y el correo -según lo previsto en los diferentes convenios internacionales que rigen la materia- y que son adoptados dentro del sistema jurídico de cada país.

En este sentido, la aviación civil internacional requiere de controles y seguimientos, según: (1) estándares de seguridad, (2) logística y (3) uso de tecnología de punta para *asegurar* su eficiencia y evitar incidentes y accidentes en desarrollo de la actividad.

A continuación se hará un resumen de algunos artículos de los convenios más importantes relacionados con el tema que estamos desarrollando.

El Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944, conocido como Convenio de Chicago, y otros convenios posteriores que no se van a enunciar en este trabajo, tratan sobre las reglas generales de la actividad aeronáutica. De dicho convenio, solo se extraerá lo relativo a la seguridad de las operaciones aéreas.

El Convenio sobre las Infracciones y Ciertos otros Actos cometidos a Bordo de las Aeronaves, conocido como Convenio de Tokio, especifica las facultades del comandante de la aeronave cuando está en vuelo y describe las medidas específicas que han de adoptarse en caso de un acto ilícito. Se ha de resaltar, que en este Convenio se trata por primera vez, el tema de la disciplina a bordo, la cual está a cargo del comandante de la aeronave y su tripulación.

Trata sobre la seguridad de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita, y ha demostrado ser un instrumento eficaz para combatir el terrorismo, incluyendo el apoderamiento ilícito, el sabotaje y formas similares de interferencia ilícita contra las aeronaves civiles. No trata otro tipo de infracciones menos graves cometidas por *pasajeros perturbadores o insubordinados*.

A raíz del acto ocurrido en los EE.UU el 11 de septiembre de 2001 con la interferencia ilícita de aeronaves, días más tarde, se celebra el 33º período de sesiones de la Asamblea de la OACI donde se adoptó la Resolución A33-4, que plasmó una legislación modelo realizada por el grupo de expertos en la materia, la cual reafirmó varios tipos de infracciones y actos reprobables, incluyendo agresión a los miembros de la tripulación o a los pasajeros; riñas entre pasajeros intoxicados, pedofilia, acoso y agresión sexual, consumo ilegal de drogas a bordo, negativa a dejar de fumar o de consumir alcohol, pillaje y, algunas veces, actos de vandalismo en los asientos y en el interior de la cabina de la aeronave, además de uso no autorizado de artículos electrónicos,

destrucción de equipo de seguridad de a bordo y otras conductas desordenadas o tumultuosas.

Esta Resolución se refiere, entre otras cosas, al pasajero insubordinado, definiéndolo como aquel que no respeta las normas de conducta a bordo de las aeronaves o que no sigue las instrucciones de los miembros de la tripulación, perturbando, de ese modo, el orden y la disciplina a bordo.

En dicha Resolución, se insta a todos los Estados contratantes a sancionar lo antes posible leyes y reglamentos de derecho interno, para afrontar eficazmente el problema de los pasajeros insubordinados o perturbadores, incorporando, en la medida de lo posible, la legislación modelo expuesta en el apéndice de la Resolución.

A tales efectos, la OACI a fin de orientar a los Estados contratantes, publica la Circular 288, denominada " Texto de orientación sobre los aspectos jurídicos de los pasajeros insubordinados o perturbadores". En dicha Circular, se define 1- al pasajero insubordinado o perturbador; 2- se incluye una lista uniforme de infracciones cometidas a bordo de una aeronave; 3- se establece la jurisdicción donde se ventilará la infracción de los pasajeros insubordinados; y 4- se establecen los mecanismos jurídicos para combatir el problema de los pasajeros insubordinados.

El 24 de septiembre al 4 de octubre de 2013, en el 38º período de sesiones de la Asamblea de la OACI, se adoptó la Resolución A38-19: "Promoción del Convenio de Beijing y el Protocolo de Beijing de 2010", instando a todos los Estados a firmar y ratificar el Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional (Convenio de Beijing de 2010) y el Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (Protocolo de Beijing de 2010).

Estos convenios amplían y fortalecen el marco jurídico mundial de la seguridad de la aviación. La adopción universal de ambos instrumentos, desarrollaría considerablemente la cooperación en la



actos ilícitos relacionados con la aviación civil y el enjuiciamiento y castigo de los trasgresores. Se alienta a todos los Estados a que firmen y ratifiquen los dos nuevos tratados.

Los actos terroristas contra la aviación civil son una amenaza continua para la seguridad y para la estabilidad política y económica mundial. Del 26 de marzo al 4 de abril de 2014, se realizó en Montreal, la Conferencia Internacional de Derecho Aeronáutico, en la cual se adoptó la Resolución relativa a la actualización de la Circular 288, texto de orientación sobre los aspectos jurídicos de los pasajeros insubordinados o perturbadores. Inclusión que se hace con una lista más detallada de infracciones y otros actos y que introduzca en la citada Circular 288 de la OACI, los cambios que correspondan como resultado de la adopción del Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves. Ello deriva, la conciencia de que el derecho internacional vigente y las legislaciones y reglamentos nacionales de muchos estados pueden no ser totalmente adecuados para hacer frente con eficacia a las infracciones de menor gravedad y otros actos cometidos por pasajeros insubordinados o perturbadores a bordo de aeronaves civiles. Finalmente, se invitó a todos los Estados miembros, a incorporar en su legislación y reglamentos nacionales, en cuanto sea práctico, los elementos de la circular actualizada.

En conclusión, el último resultado sobre la materia, es el "Texto Consolidado del Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Tokio, 1963) y del Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Montreal, 2014)".

## **Convenio sobre la Aviación Civil Internacional (1944)**

El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (1944) conocido como el Convenio de Chicago, es una fuente que promueve el desarrollo de la aviación civil internacional de manera segura, ordenada y eficiente del pasajero correo y carga.

En este sentido, la legislación aeronáutica civil venezolana, debe orientar la adecuación y el cumplimiento de las normas y métodos recomendados, en base a las emanadas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y otros organismos internacionales especializados.

El referido Convenio de Chicago en su Artículo 12, establece la responsabilidades de los estados contratantes de la OACI en adoptar medidas que aseguren todas las aeronaves, que se observen las reglas y reglamentos en vigor relativos a los vuelos y maniobras de las aeronaves, a mantener sus propios reglamentos sobre este particular conformes en todo lo posible y, asegurar que se procederá contra todas las personas que infrinjan los reglamentos aplicables.

*"Artículo 12. Cada Estado contratante se compromete a adoptar medidas que aseguren que todas las aeronaves que vuelen sobre su territorio o maniobren en él, así como todas las aeronaves que lleven la marca de su nacionalidad, dondequiera que se encuentren, observen las reglas y reglamentos en vigor relativos a los vuelos y maniobras de las aeronaves en tal lugar.*

*Cada Estado contratante se compromete a mantener sus propios reglamentos sobre este particular conformes en todo lo posible, con los que oportunamente se establezcan en la aplicación del Convenio.*

*Cada Estado contratante se compromete a asegurar que se procederá contra todas las personas que infrinjan los reglamentos aplicables".*

Así mismo, el Artículo 37 del citado Convenio, establece la adopción de normas y procedimientos internacionales mediante los cuales, 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, de manera que tal uniformidad, facilite y mejore la navegación aérea.

*Adopción de normas y procedimientos internacionales*

*"Artículo 37.- 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 sistemas de comunicaciones y ayudas para la navegación aérea, incluida la señalización terrestre; 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; matrícula e identificación de las aeronaves; compilación e intercambio de información meteorológica; diarios de a bordo; mapas y cartas aeronáuticos; formalidades de aduana e inmigración; aeronaves en peligro e investigación de accidentes; y de otras cuestiones relacionadas con la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea que en su oportunidad puedan considerarse apropiadas”.*

Por lo tanto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 y 37 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, la Ley de Aeronáutica Civil venezolana en el artículo 5, se compromete a que sus normas internas conserven el más alto grado de uniformidad posible con los estándares técnicos que al efecto establezca la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

*Principio de la uniformidad de la legislación aeronáutica*

*” Artículo 5.- La legislación Aeronáutica Civil venezolana se orientará a la adecuación y al cumplimiento de las normas y métodos recomendados, emanados de la Organización de Aviación Civil Internacional y otros organismos internacionales especializados, para alcanzar la uniformidad con la normativa aeronáutica internacional a fin de promover el desarrollo de la aeronáutica civil de manera segura, ordenada y eficiente”.*

## **El Convenio de Tokio y las Dificultades del Comandante de la Aeronave**

Este Convenio especifica las facultades del comandante de la aeronave cuando la misma está en vuelo y describe las medidas específicas que han de adoptarse en caso de un acto ilícito. Con arreglo a sus disposiciones, los Estados deberían asegurarse que el comandante de la aeronave está autorizado

- a) Proteger la seguridad operacional de la aeronave y las personas y bienes a bordo de la misma.
- b) Mantener el buen orden y la disciplina a bordo.; (resaltado por el autor)
- c) Tomar medidas coercitivas contra las personas a bordo que puedan constituir una amenaza para la seguridad operacional.
- d) Desembarcar o entregar a las autoridades competentes las personas que puedan constituir una amenaza para la seguridad operacional.
- e) Notificar tan pronto como sea factible a las autoridades del Estado y, si es posible antes de aterrizar en el territorio de este Estado, que una persona a bordo está sometida a medidas coercitivas.
- f) Suministrar a las autoridades del Estado las pruebas e informes respecto al incidente que hizo necesario desembarcar o entregar a un pasajero.

En resumen, de conformidad con el Convenio de Tokio ratificado por Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela Nro. 2975, del 12 julio de 1982, no se pueden imponer medidas coercitivas a los infractores más allá de la primera escala. En consecuencia, cuando la aeronave ha vuelto al Estado de matrícula, los infractores y los testigos ya se habrán ido. Muchos infractores han aprovechado esta situación para evitar el enjuiciamiento.

## **Anexo de la OACI y los Convenios contra los Actos de Interferencia Ilícita**

Las medidas de seguridad contra los actos de interferencia ilícita previstas tanto en el Anexo 17, Seguridad, las disposiciones relacionadas con la seguridad de la aviación contenidas en el Anexo 9 Facilitación, ambos del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, así como los textos de orientación conexos de la OACI, no logran su plena eficiencia. Si ante la comisión de tales actos no se puede sancionar al infractor con la imposición de penas severas, en concordancia con las orientaciones contenidas o enunciadas en los principales instrumentos jurídicos internacionales de carácter penal, -como el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos

Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Tokio, 1963) y el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (La Haya, 1970), ratificados por la República Bolivariana de Venezuela-, donde, el Estado Venezolano asumió el compromiso de adoptar medidas que faciliten la prevención y represión de los actos de interferencia ilícita que atenten contra seguridad de la aviación civil.

A título de información, debo señalar que existen otros Convenios de suma importancia sobre el tema de interferencia ilícita, que aún no han sido ratificados por la República Bolivariana de Venezuela, tales como el Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (Montreal, 1991), el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos relacionados con la Aviación Civil Internacional (Beijing, 2010), y el Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (Beijing, 2010).

## **Anexos de la OACI**

### **Anexo 17 de la OACI Seguridad<sup>4</sup>**

#### *Protección de la Aviación Civil Internacional contra los Actos de Interferencia Ilícita*

El Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional celebrado en Chicago en el año 1944, establece que cada Estado Parte está en la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar que se introduzca por cualquier medio a bordo de las aeronaves del servicio civil, armas, explosivos y otros artefactos peligrosos que puedan ser utilizados para cometer actos de interferencia ilícita.

De acuerdo con lo previsto en el Anexo 17, los Estados Parte adquieren el compromiso de adoptar un Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil para la prevención de actos de tierra, Público en general, aeronaves, infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, tal como lo establece la Ley de Aeronáutica Civil en los artículos 54 y 114.

---

4 novena edición, marzo de 2011.

Dicho Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil unifica y actualiza en un solo texto todas las normas relativas a la seguridad de la aviación civil, denominándola Programa “Plan” Nacional de Seguridad de la Aviación Civil, norma aplicable en todos los aeropuertos del país abiertos a la operación pública, el cual fue incorporado en el Decreto N° 6.774 del 6 de julio 2009. El mismo declara “CLASIFICADO EL CONTENIDO”.

## Anexo 9 de la OACI Facilitación<sup>5</sup>

El anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional celebrado en Chicago en el año 1944, establece se orienta concientizar a los pasajeros sobre las consecuencias jurídicas de los actos insubordinados o perturbadores que cometan tanto en las instalaciones aeroportuarias como a bordo de una aeronave. Su texto se transcribe a continuación:

### *"CAPÍTULO 6. AEROPUERTOS INTERNACIONALES - INSTALACIONES Y SERVICIOS PARA EL TRÁFICO*

#### *E. Pasajeros insubordinados*

*6.44 A fin de disuadir y prevenir los comportamientos perturbadores, cada Estado contratante fomentará entre los pasajeros la conciencia de las posibles consecuencias jurídicas del comportamiento insubordinado o perturbador en las instalaciones de aviación y a bordo de las aeronaves y de que tal comportamiento es inaceptable.*

*6.45 Cada Estado contratante tomará medidas para asegurar que se proporcione capacitación al personal correspondiente para que pueda detectar y manejar las situaciones de insubordinación de pasajeros.*

*Nota: La Circular 288 — 2001 Texto de orientación sobre los aspectos jurídicos de los pasajeros insubordinados o perturbadores contiene la orientación pertinente".*

## Diferencias entre el Pasajero Perturbador y el Pasajero Insubordinado

**El pasajero perturbador:** Es el que no respeta las normas de conducta en un aeropuerto o a bordo de una aeronave o que no respeta las

---

<sup>5</sup> decimocuarta edición, octubre de 2015.

instrucciones del personal de aeropuerto o de los miembros de la tripulación y, por consiguiente, perturba el orden y la disciplina en el aeropuerto o a bordo sin que se cierre la puerta de la aeronave<sup>6</sup>

**El pasajero insubordinado:** Es el que comete abordo de una aeronave civil, desde el momento en que se cierra la puerta de la aeronave antes del despegue hasta el momento que se vuelve a abrir después del aterrizaje, un acto de<sup>7</sup>:

- 1.- Agresión, intimidación, amenaza o acto temerario intencional que pone en peligro el orden o la seguridad de los bienes o las personas.
- 2.- Agresión, intimidación, amenaza o interferencia en el desempeño de las funciones de un miembro de la tripulación o que disminuye la capacidad de éste para desempeñar dichas funciones.
- 3.- Acto temerario intencional o daño a una aeronave, su equipo o estructuras y equipo de atención que ponen en peligro el orden y la seguridad operacional de la aeronave o la seguridad de sus ocupantes.
- 4.- Comunicación de información que se sabe que es falsa, poniendo con ello en peligro la seguridad operacional de una aeronave en vuelo.
- 5.- Desobediencia de órdenes o instrucciones legítimas, impartidas con la finalidad de realizar operaciones seguras, ordenadas o eficientes.

## **Notas Importantes:**

- 1) El pasajero insubordinado pertenece al ámbito de disciplina de la seguridad operacional. El pasajero perturbador pertenece al ámbito de la disciplina de seguridad de la aviación civil.
- 2) La República Bolivariana de Venezuela hasta la presente fecha, no ha incorporado en el ordenamiento jurídico aeronáutico, la diferencia entre pasajero perturbador y pasajero insubordinado.

---

<sup>6</sup> Destacado por el autor.

<sup>7</sup> Ídem.

Ahora bien, en el año 2016, observamos la inclusión de diferencia entre pasajero perturbador y pasajero insubordinado en normas sub-legales (Providencias Administrativas) sometidas a consulta pública:

*"El Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), hace del conocimiento del sector aeronáutico del público en general que a partir del día jueves 3 al día viernes 18 de marzo 2016 serán sometida a consulta pública a través de la página web: [www.inac.gob.ve](http://www.inac.gob.ve), tanto las "CONDICIONES GENERALES DE TRANSPORTE" entre el 31 al 07 de abril 2016, como la Regulación Aeronáutica Venezolana 9 (RAV 9) "INSPECCIÓN Y FISCALIZACIÓN EN MATERIA DE FACILITACIÓN" entre 05 de abril al 12 de abril.*

## **Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA)**

En materia de pasajeros insubordinados, los miembros de IATA, marcan el camino para abordar problema de este tipo de pasajeros. En este sentido, el 2 de junio, 2014 (Doha) en la 70ª Asamblea General Anual (AGM), emitieron el comunicado que a continuación se transcribe en su totalidad, dada la importancia de su contenido:

*"Comunicado de Prensa No. 33, 2 de junio, 2014 (Doha) – En la 70ª Asamblea General Anual (AGM) de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), se ha acordado una resolución unánime para instar a gobiernos e industria a que trabajen juntos en la adopción de un paquete de medidas para detectar y abordar de forma efectiva la problemática de los pasajeros insubordinados, como agresiones físicas, alteración del orden a bordo o incumplimiento de las instrucciones de la tripulación.*

*"Esta resolución confirma la determinación de las aerolíneas para defender los derechos de sus pasajeros y tripulación. Todo el mundo a bordo tiene derecho a disfrutar de un viaje tranquilo, sin incidentes derivados de comportamientos inaceptables o abusivos. Muchas aerolíneas entrenan tanto a su personal de tierra como a tripulantes de cabina en procedimientos no sólo para gestionar este tipo de incidentes, sino, también, para prevenirlos. Pero una solución robusta requiere una postura conjunta de aerolíneas, aeropuertos y gobiernos", dijo Tony Tyler, consejero delegado de la IATA.*



*La resolución se adopta tras la conferencia diplomática de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), en la que los gobiernos acordaron modernizar y fortalecer el Convenio de Tokio de 1963. El resultado, conocido como Protocolo de Montreal 2014 (MP14), facilitará la gestión de conductas perturbadoras al extender la jurisdicción del país de origen al territorio en el que el avión aterriza.*

*"Los gobiernos reconocen la gravedad del comportamiento indisciplinado, y aplaudimos la adopción del MP14 durante la conferencia diplomática de la OACI a principios de este año. Ahora, los gobiernos deben ratificar lo que han acordado", dijo Tyler.*

*La definición de comportamiento indisciplinado es amplia e incluye el incumplimiento de las instrucciones de la tripulación, consumo de drogas ilegales, acoso sexual y la agresión física, verbal o amenazas. En 2013, las aerolíneas notificaron a la IATA unos 8.000 incidentes de este tipo. La intoxicación, a menudo como resultado del consumo de alcohol antes de embarcar, es uno de los principales factores relacionados con estos incidentes. Otras causas incluyen irritación con el comportamiento de otro pasajero, frustración ante normas restrictivas como la prohibición de fumar o el uso de dispositivos electrónicos, o los desencadenantes emocionales previos a volar.*

*Los principios fundamentales de la resolución sobre los pasajeros insubordinados abordan esta cuestión desde una amplia perspectiva que pone de relieve la multitud de factores asociados a la conducta rebelde. Además de pedir a los gobiernos que ratifiquen el MP14, los principios básicos contemplan:*

*que las aerolíneas garanticen la aplicación de políticas corporativas y programas de formación adecuados para la tripulación de cabina y personal de tierra para la prevención o control del comportamiento inadecuado de los pasajeros, empezando desde el propio momento de facturación, en el control de seguridad o en el embarque;*

*que gobiernos y aerolíneas aumenten su concienciación sobre las consecuencias de los comportamientos disruptivos;*

*que aeropuertos y empresas concesionarias, como cafeterías y restaurantes, pongan en práctica procedimientos que ayuden a prevenir comportamientos perturbadores en los vuelos.*

*“Cada incidente provocado por un comportamiento indisciplinado supone un inconveniente inaceptable para pasajeros y tripulación. Es fundamental que gobiernos e industria adopten un planteamiento conjunto y equilibrado para la prevención y el control de los pasajeros insubordinados. Los gobiernos deben hacer uso de todas sus facultades legales para garantizar que los pasajeros insubordinados reciban las consecuencias apropiadas a su conducta. Aerolíneas, aeropuertos y demás actores deben trabajar de manera conjunta para implementar los procedimientos correctos y capacitar al personal para que responda de forma eficaz ante estos casos”, dijo Tyler.*

## **Otros Documentos de la IATA sobre Pasajeros Insubordinados.**

**Guía: Pasajeros insubordinados, prevención y gestión<sup>8</sup>.**

Esta segunda edición de la Guía sobre Pasajeros Insubordinados, Prevención y Gestión, se ha actualizado con el propósito de apoyar a las compañías aéreas miembros de la IATA para prevenir, identificar, desactivar y controlar el comportamiento indisciplinado de pasajeros, que continúan siendo un verdadero reto y preocupación constante para las aerolíneas en todo el mundo. Esta guía también proporciona un análisis que incluye una recopilación de importantes factores de riesgo y recomendaciones. La recopilación incluye un amplio conjunto de apéndices para ayudar en la prevención y gestión de este tipo de eventos. Dentro de su diseño, contribuye a la formación de oficiales de seguridad, instructores y directores de seguridad de aerolínea, en los siguientes temas:

- Evaluar los riesgos de seguridad de seguridad y / o.
- Desarrollar una política de tolerancia cero de pasajeros insubordinados.
- Desarrollar procedimientos de prevención y de gestión de pasajeros insubordinados.
- Volver a evaluar y posiblemente modificar SOP operador actual

---

<sup>8</sup> 2ª edición, enero 2015.

- (si aplica).
- Desarrollar estrategias para prevenir incidentes de pasajeros indisciplinados y los impactos resultantes.

## En el Seminario Regional. Nam/Car y Sam de Facilitación de la Oaci Lima, Perú (2014).

Del 9 al 12 de septiembre de 2014, se celebraron estas jornadas, donde se trató el tema de las "Experiencias sobre Pasajeros Insubordinados", tomando como referencia la entrevista que realizó el canal CNN el 3 de enero de 2014, la periodista Jenny Soffel, al psicólogo Robert Bor, especialista en el comportamiento de pasajeros y el miedo a volar<sup>9</sup>. Sus conclusiones al respecto, son las siguientes<sup>10</sup>:

"(...)

- *La legislación actual se basa en el Convenio de Tokio de 1963, que regula las infracciones penales planteadas como graves amenazas a la seguridad, pero "la realidad de la industria de hoy es muy diferente a la que existía cuando se desarrolló el Convenio", afirma IATA.*

- *El psicólogo Robert Bor, que se ha especializado en comportamiento de pasajeros y el miedo a volar, está de acuerdo en que mucho ha cambiado desde la década de los años 60.*

- *"En aquellos días, volar era un sueño, las personas se arreglaban para viajar y los anuncios de las líneas aéreas reflejaban la experiencia real", dijo.*

*Bor piensa que el aumento de la violencia aérea se puede explicar, por un lado, con una información más eficiente, pero también dando un vistazo a la sociedad en general.*

---

<sup>9</sup> Vassallo, Carlos, 2014, Seminario Regional NAM/CAR y SAM de Facilitación de la OACI. Experiencias sobre Pasajeros Insubordinados. [consulta 10-04-2016]. Disponible en: <http://www.icao.int/SAM/Documents/2014-FAL-SEM/4.2%20Experiencias%20sobre%20personas%20insubordinadas.12Sept14.pdf>

<sup>10</sup> transcripción del documento OACI. Ver también "Experiencias sobre personas insubordinadas" en el portal web de ... - ICAO [www.icao.int/.../4.2%20Experiencias%20sobre%20personas%20insubor](http://www.icao.int/.../4.2%20Experiencias%20sobre%20personas%20insubor).

- *"Es evidente que la gente está bajo un montón de presión con su tiempo y dinero", dijo. Piensa que la revisión propuesta al Convenio de Tokio es un paso en la dirección correcta.*

- *"Es muy importante que aprendamos más sobre la violencia aérea y que exista una política en común entre los diferentes países sobre cómo abordarla".*

*Pero, ¿qué es lo que verdaderamente hace que los pasajeros se comporten tan mal en los vuelos?*

- *Bor dice que hay muchos factores distintos que se unen.*

- *"Si uno ve los casos de violencia aérea, a menudo se tratan de personas bastante normales, y el disparador podría ser otra persona que bajó el respaldo de su asiento, junto con un poco de consumo de alcohol y/o el miedo a volar".*

- *Otro factor podría ser el diseño de la cabina y el entorno en el avión.*

- *"Sabemos por la investigación que la falta de espacio puede ocasionar estrés o incluso ira y las personas pueden llegar a ser territoriales.*

- *"Podríamos pensar que estas cosas son pequeñas y triviales, pero en realidad sabemos que el estrés puede acumularse".*

*Robar vino y amenazar a la tripulación*

- *Lo que podría definirse como comportamiento alborotador en un pasajero puede variar ampliamente, y la IATA no tiene un sistema de calificación, dice el portavoz de IATA Chris Goater.*

- *Muchos casos involucran el consumo de alcohol, como un hombre, según los informes, robó vino de un carrito y se encerró en los servicios para beberlo.*

- *Con una política común, Goater espera que los pasajeros reciban entonces un mensaje claro sobre las consecuencias de su comportamiento en el aire.*

*alborotadoras comenzará a comprender las serias consecuencias de sus acciones ya que la policía y las Cortes tendrán las herramientas necesarias para tratar con ellos de manera adecuada", dijo.*

## **Legislación de Otros Estados**

### **Acciones de los estados:**

Visto el aumento del número de incidentes notificados en que están involucrados pasajeros insubordinados o perturbadores a bordo de aeronaves civiles y la gravedad de los mismos, que repercuten en la seguridad de las aeronaves, los pasajeros y la tripulación a bordo de estas aeronaves; y consciente del hecho que las leyes y reglamentos de derecho interno e internacional en muchos estados no son totalmente adecuados para enfrentar eficazmente este problema, los estados deben adoptar legislación y procedimientos que permitan a las autoridades locales realizar rápidos y sencillos procedimientos contra las personas que presuntamente han puesto en peligro una aeronave o sus ocupantes.

Los costos emocionales de los ataques pueden tener consecuencias que van mucho más allá de la herida física, y en consecuencia, el problema del pasajero perturbador es grave y exige una estrategia mundial coordinada al cual se propone una solución que entraña mayor concientización, leyes más severas, instrucción especial y una política de tolerancia.

**Argentina, Ley N° 26.102 de Seguridad Aeroportuaria 2006**

**La Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) de la República Argentina.**

### **Resumen de Implementación**

El 22 de febrero del 2005, el Poder Ejecutivo Nacional, por Decreto Número 145/2005, transfirió -orgánica y funcionalmente- la Policía Aeronáutica Nacional desde el ámbito del Ministerio de Defensa a la

órbita del Ministerio del Interior, creándola como Policía de Seguridad Aeroportuaria, al tiempo que la incorporó al Sistema de Seguridad Interior.

El 31 de mayo de 2006, el Poder Legislativo, por unanimidad, sancionó la Ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria, donde creó una institución policial especializada en materia de seguridad aeroportuaria.

Los Decretos 785/08 -que aprobó la estructura orgánica y funcional del Organismo-, 836/08 -que enmarca el Régimen profesional del Personal Policial de la PSA; y por último el 1190/09 -del Régimen profesional del personal Civil-, reglamentaron la Ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria, culminando el proceso de Intervención y normalizando la Institución.

El control policial de la PSA es externo, es decir que no depende de la institución, sino que se encuentra a cargo de la Dirección de "Control Policial", dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior.

### **Misión y funciones de la Seguridad Aeroportuaria (PSA)**

La misma fue creada por el Decreto N° 707/08 y está compuesta por la Auditoría de Asuntos Internos, el Tribunal de Disciplina Policial y la Defensoría del Policía de Seguridad Aeroportuaria.

La Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) tiene por misión la seguridad aeroportuaria, entendida ésta como una dimensión específica de la seguridad pública, y comprende las acciones tendientes a resguardar y garantizar la seguridad interior en el ámbito jurisdiccional aeroportuario, a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos e infracciones que no estén previstos en el Código Aeronáutico.

En este sentido, se encarga de:

La seguridad aeroportuaria preventiva, que contempla la planificación, implementación, evaluación y/o coordinación de las actividades y operaciones -en el nivel táctico y estratégico -, necesarias para

prevenir, conjurar e investigar los delitos y las infracciones en el ámbito aeroportuario.

La seguridad aeroportuaria compleja, consistente en la planificación, implementación y/o coordinación de las actividades y operaciones -en el nivel táctico y estratégico-, necesarias para realizar el control y la conjuración de los actos delictivos complejos cometidos por organizaciones criminales, relacionadas con el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando y otros delitos conexos.

Se entiende por:

**Prevención**, las actividades tendientes a impedir, evitar, obstaculizar o limitar los delitos y las infracciones en el ámbito aeroportuario;

**Conjuración**, las que tienen por objetivo neutralizar o contrarrestar en forma inmediata los delitos y las infracciones en el ámbito aeroportuario en ejecución, hacerlos cesar y evitar consecuencias posteriores que vulneren dicha seguridad;

**Investigación**, las acciones y operaciones tendientes a analizar y conocer los hechos y actividades delictivas que resulten atentatorias a la seguridad aeroportuaria, sin perjuicio de las responsabilidades jurisdiccionales como auxiliar en la persecución penal de los delitos.

**Funciones de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA).**

1. Salvaguardar a la aviación civil, nacional e internacional, a través de la vigilancia, verificación y control de instalaciones, vehículos, personas, equipajes, correo, cargas, mercancías y cosas transportadas así como de aeronaves y tripulaciones en el ámbito aeroportuario.

2. Fiscalizar y controlar el transporte, tenencia, portación de armas, explosivos y demás elementos de peligro potencial en el ámbito aeroportuario.

3. Adoptar medidas a fin de brindar respuesta inmediata a situaciones de crisis derivadas de circunstancias como: el apoderamiento ilícito de aeronaves, amenazas de bombas, sabotaje, o de cualquier otro evento crítico o delictivo que pudiera acontecer en el ámbito aeroportuario o en las aeronaves que no se encuentren en vuelo. Se considera que una aeronave se encuentra en vuelo a partir del momento en que se aplica la fuerza motriz para despegar hasta el momento en que termina el recorrido del aterrizaje.

4. Planificar y desarrollar e estrategias y acciones tendientes a la prevención y conjuración de delitos en el ámbito aeroportuario.

5. La investigación y conjuración de hechos y actividades delictivas cometidas en el ámbito aeroportuario.

6. La asistencia y cooperación a las actividades judiciales competentes en la investigación criminal y la persecución de delitos.

7. El cumplimiento de los compromisos previstos en los convenios internacionales en materia de seguridad de la aviación civil y de seguridad aeroportuaria.

8. La regulación, habilitación y fiscalización de los servicios de seguridad aeroportuaria que fueran prestados por personas físicas o jurídicas privadas.

9. La aplicación de las sanciones que se establecen por las contravenciones cometidas en el ámbito aeroportuario.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria, la PSA ejerce funciones de policía aduanera, migratoria y/o sanitaria donde y cuando no haya autoridad establecida por las respectivas administraciones.



## **La jurisdicción de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA)**

Comprende los aeropuertos integrantes del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), así como sus distintas áreas, zonas, o instalaciones, y comprende a toda persona física o jurídica, pública o privada que ingrese al aeropuerto y haga uso de las instalaciones aeroportuarias, de los servicios brindados dentro del aeropuerto o que tenga cualquier tipo de relación directa o indirecta con la actividad aeroportuaria desarrollada en el mismo. Cuando los hechos investigados puedan vulnerar la seguridad aeroportuaria, la jurisdicción de la PSA puede extenderse a todo el territorio nacional.

## **Seguridad Aeroportuaria. República Dominicana 2011 (Resumen de Implementación)**

La República Dominicana de conformidad con los compromisos asumidos con la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas, mediante la ratificación o adhesión de los principales instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la represión de los actos terroristas en sus diversas modalidades y demás actividades delictivas transnacionales, ha establecido en su legislación penal, la tipificación y sanción, como delitos graves de las diversas figuras e institutos consignados en tales instrumentos.

En ese sentido en el 2008 fue promulgada la Ley No. 267-08 sobre Terrorismo, que implicó la inserción de figuras y procedimientos tan novedosos como el establecimiento de una prelación de la misma, respecto al Código Penal nacional.

Se logró el consenso necesario en el sector aeronáutico y en los representantes de la industria, para lograr la inserción de las principales figuras e institutos contenidos en los citados instrumentos, para promulgar la Ley No. 188-11 sobre Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil en julio de 2011.

En los Títulos que a continuación detallo, están previstos algunos ítems que interesan resaltar, con relación al tema que estamos tratando en este escrito:

- TÍTULO I DE LAS DISPOSICIONES ESPECIALES
- TÍTULO II DEL CUERPO ESPECIALIZADO EN SEGURIDAD AEROPORTUARIA Y DE LA AVIACIÓN CIVIL
- TÍTULO VI DE LAS FALTAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS
- TÍTULO VII CRIMENES Y DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD DE LA AVIACION CIVIL Y DEL TRANSPORTE AEREO, SU PERSECUCIÓN Y SUS PENAS

Respecto al Convenio y el Protocolo de Beijing, la República Dominicana ha ratificado en noviembre de 2012 ambos instrumentos.

## **Legislación Venezolana y Procedimientos Ley de Aeronáutica Civil – 2009**

En el caso de nuestro país, no se han asumido la totalidad de los compromisos adquiridos en los convenios citados en este escrito, los cuales ha suscrito y ratificado parcialmente. Incluso podemos afirmar, que en materia de interferencia ilícita, no se ha desarrollado ninguna reglamentación que permita aplicar los procedimientos que se exhortan internacionalmente, para cumplir con los estándares requeridos.

Por otra parte, del análisis de la normativa que rige la materia, nos encontramos con que la Ley de Aeronáutica Civil contiene una clara diferencia entre delitos y faltas, sobre la base de la sanción imponible lográndose precisar que el delito aeronáutico sería el hecho típico castigado con prisión mientras que las faltas acarrearán como consecuencia la imposición de multas, revocatorias y o suspensión de licencias, permisos, entre otras.

Entre los delitos expresamente calificados por la referida Ley, nos encontramos con el de interferencia ilícita y el transporte de mercancías peligrosas, previstos en el Título IV, "De la responsabilidad de hechos

ilícitos", Capítulo III, "De los Delitos Aeronáuticos y Conexos" en los artículos 140 y 147 respectivamente, los cuales rezan así:

*"De los Delitos Aeronáuticos y Conexos Interferencia de la seguridad operacional y de la aviación civil.*

*Artículo 140.- Quien por cualquier medio o acto interfiera ilícitamente la seguridad operacional o de la aviación civil será castigado con prisión de seis (6) a ocho (8) años.*

*Artículo 147. Transporte de mercancías peligrosas. Quien transporte o autorice ilícitamente el transporte de mercancías peligrosas, será castigado con prisión de ocho a diez años.*

*Si son armas, municiones de guerra, gas tóxico, inflamables, bacteriológicas, químicas o cualquier otra similar, la pena se aumentará de un tercio a la mitad. Con la misma pena será sancionado quien las introduzca en los aeropuertos o las coloque en su zona perimetral.*

*Si causa terror o temor a las personas, pone en peligro la seguridad física, propiedades, infraestructuras, calles de rodajes y pistas o cualquier otro similar, la pena será de veinte a veinticinco años de prisión".*

Con relación al tema de los pasajeros perturbadores o insubordinados, la misma Ley, en el Título IV, "De la responsabilidad de hechos ilícitos", Capítulo II, " De las Infracciones Administrativas", artículo 130, prevé una serie de multas y el respectivo procedimiento administrativo para su aplicación al infractor.

*"Artículo 130. Se impondrá multa:*

*1. De setenta unidades tributarias (70 U.T.), a cualquier persona, natural o jurídica, por:*

*1.4 Alterar un detector de humo u otro dispositivo de seguridad.*

*2. De un mil unidades tributarias (1.000 U.T.), a cualquier persona, natural o jurídica, por:*

*2.7 Poner en peligro la seguridad del vuelo.*

*2.9 Agredir, intimidar o amenazar, física o verbal, a cualquier miembro de la tripulación o pasajero.*

*2.11 Omitir la obediencia a las instrucciones impartidas por el comandante de aeronave o piloto al mando.*

2. De un mil unidades tributarias (1.000 U.T.), a cualquier persona, natural o jurídica, por:

2.12 *Hacer funcionar aparatos electrónicos portátiles, en contravención a instrucciones de la tripulación*".

2.14 *Cualquier otro acto que establezca como indebido la Autoridad Aeronáutica que pueda atentar contra la seguridad del vuelo, en los aeródromos o aeropuertos, de las personas o cosas, su propia seguridad, la moral, el buen orden, la disciplina, o que ocasione molestias a otros usuarios*".

Por otra parte, el Código Penal venezolano que data de 2006, prevé una serie de delitos en forma general, contra la seguridad de los medios de transporte y comunicaciones, y en el mismo saco, incluye a las aeronaves, medios y sistemas de transporte, y los muy conocidos "cacerolazos".

## CAPÍTULO II

*De los delitos contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación*

*Artículo 357. Quien ponga obstáculos en una vía de circulación de cualquier medio de transporte, abra o cierre las comunicaciones de esas vías, haga falsas señales o realice cualquier otro acto con el objeto de preparar el peligro de un siniestro, será castigado con pena de prisión de cuatro años a ocho años.*

*Quien cause interrupción de las vías de comunicación mediante voladuras o quien por este mismo medio cause descarrilamiento o naufragio de un medio de transporte, será castigado con prisión de seis años a diez años.*

*Quien asalte o ilegalmente se apodere de buque, accesorio de navegación, aeronaves, medios de transporte colectivo o de carga, o de la carga que éstos transporten, sean o no propiedad de empresas estatales, será castigado con pena de prisión de ocho años a dieciséis años.*

*Quien asalte un taxi o cualquier otro vehículo de transporte colectivo para despojar a tripulantes o pasajeros de sus pertenencias o posesiones, será castigado con pena de prisión de diez años a dieciséis años (resaltado mío).*

*Parágrafo único: Quienes resulten implicados en cualquiera de los supuestos expresados, no tendrán derecho a gozar de los beneficios procesales de ley ni a la aplicación de medidas alternativas del cumplimiento de la pena.*

*Artículo 360. Quien produzca daño a los puertos, muelles, aeropuertos, oleoductos, gasoductos, oficinas, talleres, obras, aparatos, tuberías, postes, cables u otros medios empleados para los sistemas de transporte, servicios públicos, informático o sistema de comunicación, pertenezcan o no a las empresas estatales, serán penados con prisión de tres años a seis(resaltado mío).*

*Si del hecho ha derivado un peligro grave para la incolumidad pública, la pena de prisión será de cuatro años a seis años y si el hecho produjera un siniestro, la pena será de seis años a diez años de prisión.*

*Si el daño o deterioro se produjera por impericia, negligencia o imprudencia, se considerará como circunstancia atenuante y no procederá la aplicación del parágrafo único de este artículo.*

*Parágrafo único: Quienes resulten implicados en cualquiera de los supuestos expresados, no tendrán derecho a gozar de los beneficios procesales de ley ni a la aplicación de medidas alternativas del cumplimiento de la pena.*

## **CAPÍTULO VIII**

### *De la perturbación causada en la tranquilidad pública y privada*

*Artículo 506. Sin menoscabo del ejercicio de los derechos políticos y de participación ciudadana establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes que regulan la materia, todo el que con gritos o vociferaciones, con abuso de campanas u otros instrumentos, o valiéndose de ejercicios o medios ruidosos, haya perturbado las reuniones públicas o las ocupaciones o reposo de los ciudadanos y ciudadanas en su hogar, sitio de trabajo, vía pública, sitio de esparcimiento, recintos públicos, privados, aeronaves o cualquier medio de transporte público, privado o masivo, será sancionado (...)"..*

Ahora bien, en virtud de los principios de sana lógica, existe una autoridad para prevenir y sancionar los ilícitos provenientes de la actividad aeronáutica. En Venezuela, no se ha desarrollado el tema de esta seguridad. Sin embargo, contamos con la base legal que sustenta la actividad de La Seguridad Aeroportuaria y Policía Nacional Área Aeroportuaria, cuyas competencias están definidas en el artículo 152 de la Ley Aeronáutica Civil y los artículos 3, 37 de la Policía Nacional, respectivamente, dependiendo la primera de las nombradas a la autoridad aeroportuaria, no definida en la Ley de Aeronáutica Civil, y la segunda, del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana.

#### *Aplicabilidad del Código Penal y órganos de policía de investigación*

*Artículo 152. Las disposiciones establecidas en el Código Penal, a excepción de las normas relativas a la reincidencia, son aplicables a la presente Ley.*

*La Seguridad Aeroportuaria, es un órgano de policía de investigaciones en los procesos penales, y se regirá en el ejercicio de sus funciones conforme a lo previsto en el Código Orgánico Procesal Penal y demás normas que rijan la materia, adscrita a la Autoridad Aeroportuaria". (Resaltado mío).*

*Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional.*

#### *Del Servicio de Policía*

*Artículo 3. El servicio de policía es el conjunto de acciones ejercidas en forma exclusiva por el estado a través de los cuerpos de policía en todos sus niveles, conforme a los lineamientos y directrices contenidos en la legislación nacional y los que sean dictados por el órgano rector, con el propósito de proteger y garantizar los derechos de las personas frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad, riesgo o daño para su integridad física, sus propiedades, el ejercicio de sus derechos, el respeto de sus garantías, la paz social, la convivencia y el cumplimiento de la ley.*

*Artículo 37. El Cuerpo de Policía Nacional tiene competencia en todo el territorio nacional en las siguientes áreas del servicio de policía: orden público, tránsito, fiscalización y aduanas, turismo, aeroportuaria, custodia diplomática y protección de personalidades, penitenciaria, migración, marítima, anticorrupción, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, ambiental, delincuencia organizada, antisequestros, seguridad alimentaria, grupos armados irregulares y aquellas que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes otorguen al Poder Público Nacional, y cualquier otra vinculada a la prevención del delito" (resaltado por el autor).*

## **Otros Instrumentos de Referencia**

El Instituto de Aeronáutica Civil, a través de la Gerencia General de Transporte Aéreo y la Gerencia de Operaciones de Aviación Civil, el 11 de julio 2009, emitió la Norma Complementaria NC-53-09 (Código), que establece las disposiciones para el tratamiento de pasajeros: deportados, inadmitidos y potencialmente perturbadores.

En la sección 9 de los ítems 9 al 9.18 señala los "procedimientos de Seguridad ante pasajero perturbadores e insubordinados en materia de AVSEC", así como los niveles de interferencias a un miembro de las tripulación, notificación y aviso al pasajero, manejo de reporte de incidente pasajero perturbadores e insubordinados.

### **Procedimientos de seguridad ante pasajeros perturbadores e insubordinados en materia FAL**

*9.1 Un pasajero perturbador es aquel que no respete las normas de conducta en un aeropuerto o a bordo de una aeronave o que no respeta las instrucciones del personal a aeropuerto o de los miembros de la tripulación y, por consiguiente, perturba el orden y la disciplina en el aeropuerto o a bordo de la aeronave.*

*9.2 El explotador de aeronave podrá negar el transporte de una persona si en el momento de la facturación o el embarque las acciones o declaraciones de la persona indican que pueda presentar un riesgo para la seguridad de la aeronave, personas o bienes.*

9.3 Un pasajero perturbador es aquel cuya conducta puede pasar de mala educación (1) a tener un comportamiento tosco (2) y de ahí agredir (3), intimidar o amenazar físicamente o verbalmente (4) a cualquier miembro de la tripulación o sus ocupantes. Los explotadores no pueden permitir las agresiones físicas hacia las tripulaciones o personal de la compañía.

9.4 Durante el vuelo los miembros de tripulación de cabina deben informar al Capitán de la aeronave ante la presencia de algún pasajero que pueda resultar altamente conflictivo. La cabina de mando debe evitar el manejo directo de la situación, pues debe volar el avión. Si todos los esfuerzos para solucionar la situación fallan y se considera una amenaza para la seguridad, se debe informar inmediatamente al Capitán el cual valorará y decidirá la acción a tomar.

9.5 Si el Capitán tiene motivos razonables como para pensar que una persona ha cometido o va cometer cualquier acto que pueda ser una amenaza para la seguridad de la aeronave, el capitán debe imponer medidas razonables, incluyendo su inmovilización, para garantizar la seguridad de sus ocupantes y carga.

## Casos en Venezuela de Pasajeros Perturbadores e Insubordinados

### Caso Avior 2003

Incidente con pasajeros y la diputada Iris Varela (MVR-Táchira) en el vuelo 1126 de la aerolínea Avior en la ruta Maiquetía-Valera el 1º de febrero de 2003<sup>11</sup>.

*"Iris Varela demandó a Avior, a su piloto y al diario "Los Andes"  
Por: Yira Yoyote/AN | Sábado, 08/02/2003*

*La diputada Iris Varela (MVR-Táchira) informó que introdujo una demanda, por daños y perjuicios, en contra de la aerolínea Avior, el piloto de dicha empresa, Daniel De Sousa, y el propietario del diario "Los Andes", debido a los hechos que se registraron en su contra el pasado sábado 1 de febrero, cuando se dispuso a viajar al occidente del país.*

---

11 Detalles del mismo a través de Aporrea.org, Sitio Web de divulgación de noticias y opinión socio-política y cultural de la República Bolivariana de Venezuela



*Explicó la parlamentaria que a fin de esclarecer los hechos y establecer responsabilidades, ha contratado el servicio de cuatro abogados para que ejerzan la referida acción judicial ante los organismos competentes. Asimismo, aseguró poseer las pruebas y evidencias de todo lo que ocurrió en su contra.*

*Recordó que el pasado sábado 1 de febrero, cuando se disponía a viajar a la ciudad de Valera, abordó un avión de la línea Avior. Según sus propias palabras, tan pronto hizo acto de presencia en la aeronave, los pasajeros de la misma comenzaron a agredirla verbalmente.*

*"Yo fui víctima, no victimaria. Desde que abordé la aeronave una señora comenzó a insultarme. En ese momento el piloto Daniel De Sousa, quien en este caso debía subir de último al avión para cerrar la puerta, no hizo nada para evitar el inconveniente. Tengo pruebas de eso y es por ello que he emprendido la acción judicial", dijo la diputada del estado Táchira, no sin antes destacar que De Sousa debió, para evitar que la situación tomara niveles que pusieran en peligro la vida de todos, comunicarse con la torre de control o tomar las medidas necesarias para enfrentar la situación.*

*"Eso nunca lo hizo, por el contrario, De Sousa consintió que los pasajeros siguieran alimentando su odio en contra de mi persona", dijo Varela luego de indicar que existen registros de estos hechos".*

## **CASO N° 2 LASER 2005**

Incidente con tres pasajeros que en estado de ebriedad, arremetieron contra una aeromoza en el vuelo 909 de la aerolínea Laser en la ruta Porlamar - Maiquetía el 15 diciembre de 2005. El jefe del INAC región insular para la fecha, Raúl Rodríguez, apuntó al respecto que se tomará acciones en contra de los involucrados en la supuesta interferencia ilícita en perjuicio de la aerolínea. Por último agregó que elevará un punto de información al presidente del INAC, Coronel Francisco Paz, en virtud que la interferencia ilícita constituye un delito que atenta contra la seguridad aeronáutica, que se encuentra tipificado en los artículos 3, 120 y 140 de la Ley de Aeronáutica, y que pudiera acarrear penas entre seis y ocho años de prisión para los responsables,

a continuación la referencia de lo expuesto sobre el evento con la aerolínea:

*ENTRE 6 Y 8 AÑOS DE PRISIÓN PARA SABOTEADORES DEL VUELO DE LASER*

*Diario La HORA Jueves 15 de Diciembre de 2005 Por Dexcy Guedez  
INAC anuncia sanciones ejemplarizantes  
Estado venezolano obligado a respetar Convenios Internacionales.*

*Como quiera que el Estado venezolano está obligado a respetar los convenios internacionales en materia de aviación civil, el Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), anunció sanciones ejemplarizantes para las personas que el pasado lunes secuestraron en plena pista un avión de la aerolínea Laser, impidiendo su despegue por más de tres horas, luego que el capitán de la aeronave ordenara el desalojo de tres pasajeros que en estado de ebriedad, arremetieron contra una aeromoza.*

*Raúl Rodríguez, jefe del INAC Región Insular, dijo al respecto que ese organismo tomará acciones en contra de los involucrados en la supuesta interferencia ilícita en perjuicio de la aerolínea y de los ocupantes del vuelo 909.*

*Adelantó que elevará en las próximas horas, un punto de información al presidente del INAC, Coronel Francisco Paz, en virtud que la interferencia ilícita constituye un delito que atenta contra la seguridad aeronáutica, que se encuentra tipificado en los artículos 3, 120 y 140 de la Ley de Aeronáutica, y que pudiera acarrear penas entre seis y ocho años de prisión para los responsables.*

*El INAC no se quedará de brazos cruzados y tomará las acciones a que hubiere lugar para que ese tipo de actos no se repita, sentenció el funcionario.*

*Rodríguez dio a conocer la información en el marco de una reunión con Alberto González y Manuel Millán, representantes de Unique IDC y del Ejecutivo Regional, respectivamente, así como con un representante de seguridad del Banco Central de Venezuela.*

*Vale destacar que las personas involucradas en el sabotaje al vuelo 909 de Laser, se identificaron como funcionarios del ente emisor, y habían venido a vacacionar en un vuelo corporativo.*

#### *Convenio de Montreal*

*El representante regional del INAC, insistió en que siendo Venezuela un país signatario del Convenio de Montreal desde 1971, y ratificado en 1983, cuando mediante decreto ley, entró en vigencia en diciembre de ese año.*

*Recalco que el convenio de represión contra actos de interferencia ilícita que atenten contra la seguridad aeronáutica, está en plena vigencia, por lo que el Estado venezolano está obligado a honrarlo, so pena de violarlos y exponerse a las sanciones de rigor.*

*Sumamente grave.*

*El jefe del INAC adelantó que ese acto se puede catalogar como “sumamente grave”, toda vez que atenta contra la seguridad nacional. Acotó al respecto que en caso de determinarse la culpabilidad de los saboteadores, por parte de la Consultoría Jurídica, se aplicarían las sanciones previstas en el artículo 140 de la LAC.*

## **Conclusiones**

De lo revisado en materia de pasajeros insubordinados y perturbadores se puntualiza lo siguiente:

- Es inaceptable la conducta del pasajero insubordinado durante el vuelo o evento en tierra con el pasajero perturbador.
- El problema del pasajero perturbador e insubordinado es grave y exige una estrategia mundial coordinada la cual se propone una solución que entraña mayor concientización, leyes más severas, instrucción especial y una política de tolerancia.
- Las aerolíneas, a pesar de la complejidad de la cuestión, tienen que dar pasos prácticos y efectivos para prevenir y gestionar los incidentes pasajeros revoltosos.
- Las aerolíneas deben garantizar la aplicación de políticas corporativas y programas de formación adecuados para la

tripulación de cabina y personal de tierra para la prevención o control del comportamiento inadecuado de los pasajeros, empezando desde el propio momento de facturación, en el control de seguridad o en el embarque.

- Los aeropuertos y empresas concesionarias, como cafeterías y restaurantes, deben poner en práctica procedimientos que ayuden a prevenir comportamientos perturbadores e insubordinados en tierra en los vuelos.

Visto que muchos Estados no han adecuado totalmente en sus legislaciones y reglamentos nacionales todos los requerimientos para hacer frente con eficacia a las infracciones de menor gravedad y otros actos cometidos por pasajeros insubordinados o perturbadores a bordo de aeronaves civiles. Se invita a todos los Estados miembros y especialmente a la República Bolivariana de Venezuela, para la adopción universal de los instrumentos dictados a tal fin, "Texto Consolidado del Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Tokio, 1963) y del Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Montreal, 2014)", y así desarrollar considerablemente la cooperación en la prevención de actos ilícitos relacionados con la aviación civil y el enjuiciamiento y castigo de los trasgresores incorporando en su legislación y reglamentos nacionales los elementos de la Circular actualizada.

## Bibliografía

VV. AA. (2015). Asociación Internacional del Transporte Aéreo. Annual Review, extraído de la Word Wide Web el 10 de abril de 2016. <https://www.iata.org/about/Documents/iata-annual-review-2015.pdf>.

VV. AA. (2015). Asociación Internacional del Transporte Aéreo. Guía Pasajeros Insubordinados Prevención y Gestión: Segunda Edición.

Código Penal Venezolano. Gaceta Oficial de la República venezolana de Venezuela número 5.768 Extraordinario. Caracas, 13 de abril de 2005.

EFE. (2016). IATA: Unos 3.800 millones de pasajeros viajarán en aerolíneas en 2016.

Ley N° 39.140. Aeronáutica Civil. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 17 de marzo de 2009.

Ley N° 188-11. Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil. Gaceta Oficial número 10.628. República Dominicana, 22 de julio de 2011.

Ley N° 26.102. Seguridad Aeroportuaria. Boletín Oficial Número 30931. República de Argentina, Buenos Aires, 22 de junio de 2006.

Norma Complementaria NC-53-09, Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, 11 de julio de 2009.

Organización de Aviación Civil Internacional. Documento 7300, 2006, Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Novena edición.

Organización de Aviación Civil Internacional, 2011, Anexo 17: Seguridad del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Novena edición.

Organización de Aviación Civil Internacional, 2015, Anexo 09 Facilitación del Convenio sobre Aviación Civil Internacional Decimocuarta edición.