

PROYECTO DE LEY DE 2008 SENADO.

por la cual se adicionan a la Ley 1153 de 2007 de pequeñas causas, medidas en materia de seguridad en la operación del Transporte Aéreo Colectivo

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese a la Ley 1153 de 2007 el siguiente artículo:

Artículo 33A. Actos contra la seguridad operacional del Transporte Aéreo Colectivo.

El que realice un acto que atente o ponga en peligro la seguridad operacional del servicio del transporte aéreo colectivo incurrirá en pena de trabajo social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas.

Si las aeronaves se encuentran en tierra, los vehículos y personas que realizan los actos indebidos serán retirados inmediatamente del lugar de los hechos, la tripulación pondrá en conocimiento de la autoridad competente estos actos; la omisión o tardanza en el cumplimiento de tal deber por parte de los miembros de la policía serán sancionadas disciplinariamente.

El comandante de la aeronave, tomará las medidas necesarias y eficaces al momento de la comisión del acto indebido contra la seguridad operacional de la aeronave cometido a bordo, para controlar las situaciones oportunamente y poner a los implicados a disposición de las autoridades competentes.

Para los efectos de este artículo se entiende por actos que ponen en peligro la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo los siguientes:

1. Operar durante el vuelo o sus fases preparatorias, en contra de lo que indique la tripulación, teléfonos móviles, radios transmisores o receptores portátiles, computadoras y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación aérea.
2. Transitar, sin autorización de la autoridad aeronáutica, a pie, en cualquier vehículo terrestre o semoviente, por las pistas de los aeropuertos, rampas o calles de rodaje.
3. Introducir, sin autorización de la autoridad aeronáutica, semovientes a las pistas, rampas o calles de rodaje de los aeropuertos.
4. Operar, sin autorización de la autoridad aeronáutica, vehículos aéreos ultralivianos en aeropuertos controlados, parapentes, aeromodelos, paracaídas, cometas tripuladas o no, y demás artefactos de aviación deportiva cerca de las cabeceras de las pistas o dentro de sus zonas de aproximación.
5. Fumar o consumir sustancias alucinógenas o sícoactivas en el interior de las aeronaves comerciales.
6. Construir u operar botaderos de basura, mataderos y demás instalaciones que atraigan la presencia de aves en zonas aledañas a los aeropuertos, en las cabeceras de las pistas o dentro de un área inferior a trece (13) kilómetros a la redonda de cualquier aeropuerto.

7. Sustraer, o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos de emergencia u otros elementos existentes a bordo de la aeronave o en los aeropuertos.
8. Obstruir las alarmas y sistemas de detección de incendio u otras contingencias instaladas en la aeronave.
9. Consumir durante el vuelo bebidas alcohólicas no suministrados por el transportador o sin su autorización.
10. Ingresar a la aeronave o permanecer en ella en avanzado estado de intoxicación alcohólica o bajo el efecto de drogas prohibidas.
11. Resistirse a los procesos de seguridad en los filtros o en cualquier lugar del aeropuerto
12. Introducir al avión cualquier sustancia que pueda incomodar o poner en peligro la salud de los tripulantes y demás pasajeros.

Parágrafo. Si la comisión del acto indebido ocasiona efectivamente una situación que impida la conducción de la aeronave, se incurrirá en la pena descrita en el artículo 353 del Código Penal.

Artículo 2º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JUAN CARLOS VÉLEZ URIBE,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Me permito someter a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, por medio de la cual se propone adicionar a la Ley 1153 de 2007 de tratamiento de pequeñas causas en materia penal, un artículo que tipifica como conducta contravencional algunos hechos reprochables y punibles, como son los actos indebidos contra la seguridad en la operación del servicio de transporte aéreo colectivo, y establecer unas prohibiciones administrativas en materia ambiental frente a actividades que representan grave riesgo para la seguridad de la aeronavegación civil. Básicamente se prohíben y sancionan conductas como el uso de elementos electrónicos personales en los vuelos, la invasión de pistas de aterrizaje, el fumar o consumir tabaco y sustancias alucinógenas en el interior de las aeronaves, y la realización de actividades que generan directa o indirectamente obstáculos en el espacio aéreo aledaño a los aeropuertos.

Una propuesta similar ya había sido conocida por el Congreso de la República, cuando la entonces Senadora Claudia Blum de Barberi, en el año 2003 y después de un juicioso análisis sobre seguridad aérea, radicó una iniciativa semejante numerada como, Proyecto de ley número 57 de 2003, por medio de la cual pretendió adicionar los agravantes del hurto previstos en el artículo 254 de la Ley 599 de 2000, tratando así de proteger los equipos y elementos de emergencia existentes o instalados a bordo de las aeronaves o en los aeropuertos, de la misma manera y en la misma propuesta pretendía adicionar la Ley 599 de 2000 con un artículo que recogía las recomendaciones de convenios y normas internacionales firmados por Colombia, relativas a la Protección de la Aviación Civil Internacional contra los Actos que afecten la seguridad, este proyecto de ley fue archivado finalmente por el Congreso.

Hoy con la entrada en vigencia de la Ley 1153 de 2007 que establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal, considero que estos actos que ponen en peligro la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo, deben ser considerados como contravenciones autónomas, si se toman en consideración el peligro o el perjuicio que su consumación podría acarrear para la comunidad.

Como lo ha planteado la teoría del riesgo del aire, aquí debe tenerse en cuenta que el transporte aéreo es una actividad que en sí misma tiene un riesgo pero que la sociedad acepta por su necesidad social y práctica. En una actividad en la que los pasajeros están en una condición particular de indefensión pues se encuentran fuera de su ámbito habitual de actuación, las conductas que afectan la seguridad del vuelo, elevan ese riesgo permitido aceptable por la sociedad, y llevan a que el riesgo potencial que implica la actividad de volar, empiece a materializarse.

Nos encontramos aquí ante un hecho punible cuya existencia se justifica no solo por el daño efectivo que se le proporciona a un bien jurídicamente protegido, sino también en la amenaza o el riesgo -razonablemente calculables- que pueden resultar de ese daño.

1. Antecedentes

1.1 Los convenios y normas internacionales

a) Mediante la Ley 12 de 1947, Colombia adoptó el Convenio sobre Aviación Civil Internacional suscrito en Chicago en 1944, el cual, en su anexo 17, formula recomendaciones y establece algunas obligaciones a los Estados miembros, relativas a la Protección de la Aviación Civil Internacional, con el objetivo primordial de garantizar la seguridad de los pasajeros, las tripulaciones, el personal en tierra y el público en general.

b) Así mismo, a través de la Ley 14 de 1972, Colombia acogió el Convenio de Tokio del 14 de septiembre de 1963, sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves y el Convenio de Montreal del 23 de septiembre de 1971, para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Ambos convenios incluyen igualmente, una serie de disposiciones y recomendaciones que Colombia al ser parte se encuentra obligada a cumplir.

Finalmente, aunque los comandantes de aeronaves tienen facultades disciplinarias para garantizar la seguridad del vuelo en virtud del Convenio de Tokio de 1948, se hace necesario establecer los procedimientos que estos tendrían que seguir para controlar al pasajero que viola las normas hasta que la aeronave aterrice cuando está en vuelo. Este es un tema que posiblemente deba ser desarrollado durante el estudio del proyecto si los mecanismos actuales resultaran insuficientes y que eventualmente podrían ser incluidos en el Código de Procedimiento Penal.

1.2 La normatividad colombiana

En materia de legislación nacional, la Ley 105 de 1993 en su artículo 55 confiere a la Aeronáutica Civil la facultad de tomar las medidas preventivas necesarias e inmediatas para neutralizar las situaciones de peligro detectadas en flagrancia y cuya realización atente contra la seguridad aérea o aeroportuaria. Estas pueden incluir medidas de conducción y retiro de personas y bienes, para lo cual, señala la norma, podrá contarse con la colaboración y ayuda de las autoridades policivas.

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil expidió la Resolución número 4498 de 2001 en un intento de reglamentación y se determinaron específicamente los actos indebidos y atentatorios contra la seguridad aérea que deben abstenerse de ejecutar las personas a fin de preservar la seguridad del vuelo o la de las demás personas o cosas a bordo, así como las conductas atentatorias contra el buen orden, la moral o la disciplina, o aquellas que de uno u otro modo impliquen molestias a los pasajeros. Esta resolución contiene algunas de las conductas que se han incluido en el presente proyecto de ley.

Si bien dichas conductas fueron prohibidas en la reglamentación mencionada, no existen los medios idóneos para hacer efectiva su observancia, por lo que es necesario incluirlas en la Ley 1153 de 2007 para que sean los jueces de pequeñas causas del lugar donde se cometió el hecho, quienes sancionen eficazmente a los infractores, ya que los actos indebidos y atentatorios contra la seguridad aérea por su naturaleza constituyen un peligro para la comunidad cuando hace uso del servicio de transporte aéreo colectivo.

Es claro que en determinado momento las medidas administrativas que puede adoptar la Aeronáutica Civil contra los infractores resultan insuficientes y se hace necesario estudiar la posibilidad de sancionar estas conductas de una manera más eficaz. Por esto, la propuesta legislativa que ponemos a consideración del Congreso busca imponer la pena principal prevista en el artículo 9° de la Ley 1153 de 2007, consistente en Trabajo Social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas, para producir un efecto disuasorio en quienes no tienen consideración frente a su propia seguridad ni a la de los demás, y dotar a las autoridades Aéreas y Policivas de herramientas más efectivas para controlar y sancionar su ocurrencia, en aras de garantizar la seguridad en la operación aérea.

2. El Proyecto de ley

El proyecto pretende adicionar a la Ley 1153 de 2007 un (1) artículo 33 A del Capítulo V denominado otras conductas contravencionales; el artículo a su vez consta de 12 numerales que se refieren a algunas conductas punibles que se elevan a la categoría de contravenciones.

Con respecto a la prevención, control y tratamiento de algunas de las conductas listadas es importante considerar, además del tema penal, la manera como nuestra legislación ha previsto

aspectos relacionados con la autoridad y la responsabilidad de los comandantes de las aeronaves civiles. La importancia de estos aspectos es que en materia de seguridad aérea pueden ser complementarios con sanciones penales, que si bien pueden tener una función disuasiva, no son siempre eficaces para prevenir de facto la comisión de una conducta punible.

En ese sentido, el Código de Comercio recoge algunas disposiciones también contenidas en el Convenio de Tokio que apuntan a reconocer la autoridad del comandante de una aeronave civil, en tanto esta se encuentre en operación. Literalmente el artículo 1805 de nuestro Código de Comercio establece que:

El comandante es el responsable de la operación y seguridad de la aeronave. Tanto los miembros de la tripulación como los pasajeros están sujetos a su autoridad.

La autoridad y responsabilidad del comandante se inician desde el momento en que recibe la aeronave para el viaje, hasta el momento en que la entrega al explotador o a la autoridad competente.

Además, el artículo 1807 del mismo Código le reconoce algunas atribuciones al comandante relativas a la posición de autoridad que ostenta. Específicamente, en lo que tiene que ver con las conductas delictivas sucedidas a bordo, la norma establece que el comandante puede tomar las medidas necesarias para poner a disposición de la autoridad competente a la persona que comete un delito. Pese a la importancia de la disposición citada, se dirá de nuevo que se queda corta en materia de preventiva pues al tenor literal de la norma la atribución de tomar las medidas necesarias que aquí se le da al comandante de una aeronave, versa tan solo sobre conductas punibles, dejando por fuera otras frente a las cuales, por el riesgo que conllevan, también sería importante la intervención de una autoridad reconocida y facultada para actuar.

Atendiendo a todos los antecedentes anteriores, no se puede más que ratificar la importancia del proyecto, ya que su propósito de elevar a la categoría de contravención especial conductas que atentan contra la seguridad pública, es un mecanismo razonable para dotar de eficacia tanto a los convenios internacionales suscritos por Colombia como a disposiciones internas que hoy no tienen mayor aplicación práctica.

2.1 Actos contra la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo

En el artículo 33 A que se propone, se quiere elevar a la categoría de contravención algunas conductas que hoy se encuentran prohibidas por los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y que por su naturaleza pueden ocasionar peligro común o grave perjuicio para la comunidad. Se trata de conductas que pueden no caer en la categoría del actual tipo penal de perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial (artículo 353 Código Penal), ya que este exige para su configuración que en efecto se imposibilite la conducción de la aeronave, lo que no siempre sucede con las conductas que aquí se incluyen. A continuación procederé brevemente a explicar algunas las conductas contravencionales que propongo incluir en el nuevo artículo 33 A de la Ley 1153 de 2007:

1) La operación durante el vuelo o sus fases preparativas de teléfonos móviles (celulares o satelitales), radios transmisores o receptores portátiles, computadoras y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación aérea.

Sobre el tema de la interferencia que puede causar el uso de equipos electrónicos y en especial el uso de teléfonos móviles a los sistemas de navegación de los aviones existen no solo las manifestaciones de pilotos que las han detectado, sino diversas investigaciones que dan prueba de ello.

En un estudio realizado por la Autoridad de Aviación Civil, CAA, de la Gran Bretaña en el año 2000, se indicó que la interferencia de los teléfonos móviles causa:

Falsas alarmas de condiciones de inseguridad (por ejemplo, activación incorrecta de alarmas de humo en los compartimentos de equipaje).

Interrupción de comunicaciones debido a ruido en los audífonos de la tripulación.

Mal funcionamiento en múltiples sistemas esenciales para la seguridad del vuelo.

Incremento de la carga de trabajo de la tripulación y la posibilidad de iniciar procedimientos de emergencia sin necesidad.

Disminución del grado de confianza de la tripulación en los sistemas de protección, los cuales pueden entonces ser ignorados ante una alarma verdadera;

Distracción o descuido de la tripulación en la realización de sus tareas normales;

2) El tránsito de personas, sin permiso de la autoridad aeronáutica, a pie, en cualquier vehículo terrestre o semoviente, por las pistas de los aeropuertos, rampas o calles de rodaje, o la introducción de semovientes u otros obstáculos a las pistas, rampas o calles de rodaje de los aeropuertos.

Esta situación es de muy frecuente ocurrencia en aeropuertos ubicados en ciudades intermedias y pequeñas del país, en donde es normal para la población del lugar considerar como parte de la infraestructura vial del municipio, las pistas y demás instalaciones aeroportuarias, ligadas a la actividad del transporte aéreo, que sin duda atentan no sólo contra la seguridad del vuelo y sus ocupantes sino de la población vecina a dichas instalaciones;

3) Introducir semovientes a las pistas. Como sucede en apartados lugares del país.

4) la operación, sin autorización de la autoridad aeronáutica en aeropuertos controlados, de vehículos aéreos ultralivianos, parapentes, aeromodelos, paracaídas, cometas tripuladas o no, y demás artefactos de aviación deportiva, cerca de las cabeceras de las pistas o dentro de sus zonas de aproximación;

5) Fumar y consumir sustancias alucinógenas o estupefacientes en el interior de las aeronaves;

6) La construcción u operación de depósitos de basura, mataderos y demás instalaciones que induzcan la presencia de aves en zonas aledañas a los aeropuertos, en las cabeceras de las pistas o dentro de un área inferior a trece (13) kilómetros a la redonda de cualquier aeropuerto.

Esta disposición específica se incluye porque a pesar de todas las advertencias de la autoridad aeronáutica, existen en el país depósitos de basura o mataderos en lugares muy cercanos a los aeropuertos, como en el caso de Medellín y Barranquilla, a pesar de que el desarrollo de estas actividades genera una serie de consecuencias que igualmente ponen en peligro la seguridad aérea, como la presencia de grandes aves que pueden generar situaciones de emergencia y fatales consecuencias. Es urgente requerir de las autoridades ambientales y administrativas responsabilidad sobre las autorizaciones o licencias que otorgan para desarrollar actividades relacionadas con botaderos de basura y mataderos que, como es apenas lógico por el tipo de circunstancias que propician, representan un riesgo para la seguridad de la aviación civil. Pero esto no obsta para que por la vía judicial se impongan las sanciones de trabajo social no remunerado cuando no se atiendan los llamados de la autoridad aeronáutica y se sigan realizando tales actividades que ponen en riesgo la seguridad de los vuelos durante su aterrizaje o despegaje.

7) Sustraer, o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos de emergencia u otros elementos existentes a bordo de la aeronave o en los aeropuertos.

8) Obstruir las alarmas y sistemas de detección de incendio u otras contingencias instaladas en la aeronave.

9) Consumir durante el vuelo bebidas alcohólicas no suministrados por el transportador o sin su autorización.

10) Ingresar a la aeronave o permanecer en ella en avanzado estado de intoxicación alcohólica o bajo el efecto de drogas prohibidas.

11) Resistirse a los procesos de seguridad en los filtros o en cualquier lugar del aeropuerto

12) Introducir al avión cualquier sustancia que pueda incomodar o poner en peligro la salud de los tripulantes y demás pasajeros.

Parágrafo. Si la comisión del acto indebido ocasiona efectivamente una situación que impida la conducción de la aeronave, se incurrirá en la pena descrita en el artículo 353 del Código Penal.

Para regular todas las conductas descritas en los numerales, se propone adicionar a la Ley 1153 de 2007 con un artículo 33A, con el fin de establecer una nueva contravención denominada **actos contra la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo**. A estas conductas se les impone por el solo hecho de su realización, una pena de Trabajo Social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas.

Al escoger esta sanción se ha buscado guardar cierta proporcionalidad con otras penas de la Ley 1153 de 2007, pero será de la competencia del Congreso estudiar si las implicaciones de la contravención ameritan una sanción más ejemplarizante, disuasoria y restitutiva, como podría ser la multa o por qué no el arresto. Aquí debe tenerse en cuenta que la posibilidad de que la multa se convierta en arresto, constituye una forma de ejercer mayor coerción frente a los ciudadanos, sin perjuicio de los demás reclamos o reparaciones que llegaren a presentarse por parte de los pasajeros, y de la probable comisión de otras conductas delictivas sancionadas por la ley penal.

Además, se contempla que si por la ocurrencia de alguna de las conductas incluidas se ocasiona efectivamente una emergencia o situación que impida la conducción de la aeronave, su autor incurrirá en el delito de **perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial**, contemplado en el artículo 353 de la Ley 599 de 2000, que sanciona al que utilizando un medio ilícito imposibilite la conducción o dañe nave o aeronave, vehículo o medio motorizado, destinado al transporte colectivo u oficial, con una pena de prisión de uno a tres años y multa de diez a cincuenta salarios mínimos.

Por esta razón esperamos señores Congresistas contar con su apoyo en esta iniciativa ya que si examinamos la magnitud de las consecuencias riesgosas de las contravenciones descritas en el proyecto que se acompaña, riesgos que de no ser controlados de manera oportuna podría llegar a tener consecuencias nefastas y generar no solo responsabilidad patrimonial de la administración, sino consecuencias graves para la comunidad.

JUAN CARLOS VÉLEZ URIBE,
Senador de la República