



CONFERENCIA INTERNACIONAL DE DERECHO AERONÁUTICO

(Montreal, 26 de marzo – 4 de abril de 2014)

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE JURISDICCIÓN

(Presentado por el presidente del grupo)

El Grupo de trabajo sobre jurisdicción, presidido por el Reino Unido, estuvo integrado por delegados de Alemania, Bolivia, China, España, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, Jamaica, Kuwait, México, Namibia, Nigeria, Singapur y la Asociación del Transporte Aéreo Internacional.

Las atribuciones del grupo eran las descritas a continuación:

OBJETIVO

Abordar las preocupaciones de los Estados que tengan reservas respecto a la jurisdicción obligatoria del Estado de aterrizaje, especialmente en el caso de aterrizajes a raíz de desviaciones, con miras a proponer posibles soluciones para que las examine la Comisión plenaria.

PREOCUPACIONES QUE DEBEN ATENDERSE

Certidumbre jurídica.

Proporcionalidad.

Doble enjuiciamiento

Debido procedimiento legal.

Al atender a las mencionadas preocupaciones, el grupo de trabajo debe tener presente que la Comisión plenaria ha decidido, por amplia mayoría, por la jurisdicción obligatoria del Estado de aterrizaje y que en toda propuesta para atender a dichas preocupaciones debería evitarse que se creen nuevos temas de controversia respecto a dicha jurisdicción.

El grupo considera que las propuestas que siguen merecen ser consideradas por la Comisión plenaria.

Certidumbre jurídica

El problema de la certidumbre jurídica se ha identificado como el hecho de que los pasajeros tal vez no puedan prever razonablemente el conjunto de derechos penales a los que serán sometidos, especialmente en caso de aterrizajes imprevistos a raíz de desviaciones.

El grupo consideró dos maneras de atender a esta cuestión: concentrarse en las infracciones que podrían considerarse de jurisdicción obligatoria¹ en el Estado de aterrizaje; y examinar la cuestión específica de los aterrizajes debidos a desviaciones.

¹ “Jurisdicción obligatoria” se utiliza en toda esta nota explicativa como versión de la expresión estrictamente correcta “establecimiento obligatorio de la jurisdicción”.

Enfoque en alcance y proporcionalidad

Parte del enfoque respecto a la certidumbre jurídica consistió en concentrarse en el alcance de las infracciones a las cuales se aplica la jurisdicción obligatoria, a fin de que se traten únicamente las infracciones pertinentes respecto a los objetivos del Convenio. El grupo elaboró una propuesta para reformular el Artículo 3.2 *bis* como sigue:

Cada Estado contratante también deberá tomar las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción, en calidad de Estado de aterrizaje, sobre infracciones [y actos]² cometidas [os] a bordo de la aeronave, si

- i. la aeronave a bordo de la cual se comete una infracción [o un acto] aterriza en su territorio con el presunto infractor a bordo;
- ii. la infracción [o el acto] pone en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes a bordo o el buen orden y la disciplina a bordo; [...]

Esto tendría por efecto que un Estado de aterrizaje solo estaría obligado a establecer jurisdicción cuando el incidente corresponda a la categoría de la que se ocupa principalmente el Convenio, a saber, asuntos que afectan a la seguridad y buen orden de la aeronave y a las personas a bordo. En el artículo reformulado se excluyen las infracciones que no están relacionadas con el vuelo (aunque el Estado de aterrizaje podría utilizar su discreción para establecer jurisdicción en tales casos, si así lo permiten sus leyes). Esto tiene la ventaja de reflejar muy de cerca la redacción del Artículo 1, apartado b), del Convenio.

Desviaciones

La razón para considerar las desviaciones es evitar una situación en que, a raíz de una desviación, un pasajero se encuentre en una jurisdicción a la que no había previsto llegar, por lo que no habría previsto que se le sometería a las leyes de dicha jurisdicción.

El grupo ha formulado una propuesta que tendría el efecto de que la jurisdicción obligatoria no se aplicaría en el Estado de aterrizaje cuando el aterrizaje en el mismo no estuviese previsto. Esto supondría insertar en el Artículo 3.2 *bis* propuesto el texto en negrita:

Cada Estado contratante también deberá tomar las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción, en calidad de Estado de aterrizaje, sobre infracciones [y actos] cometidas [os] a bordo de la aeronave, si

- i. la aeronave a bordo de la cual se comete una infracción [o un acto] **tiene en su territorio el destino siguiente previsto o el último lugar de salida, y si la aeronave en seguida** aterriza en su territorio con el presunto infractor a bordo;
- ii. la infracción [o el acto] pone en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes a bordo o el buen orden y la disciplina a bordo; [...]

Esta formulación no trata la cuestión de si la jurisdicción obligatoria se aplicaría si el comandante de la aeronave decidió la desviación *debido a un incidente al que normalmente se aplicaría la jurisdicción obligatoria*. Si bien esto podría crear una situación en que las opciones legales para tratar a un infractor serían limitadas debido a la decisión del piloto de desviar la aeronave para asegurar su protección, el grupo consideró que esto era lo suficientemente raro como para que no se justificara prever el caso.

² Se incluye el texto “y actos” entre corchetes porque en el momento de redactar el presente la Comisión plenaria no había decidido si dicho texto debería incluirse.

Dicho simplemente, el efecto es que un lugar no se considerará como Estado de aterrizaje si el aterrizaje ocurre como resultado de una desviación.

Proporcionalidad

La cuestión de la proporcionalidad en el contexto del Estado de aterrizaje es compleja y abarca aspectos como los siguientes:

- ¿Justifica el acto o la infracción el posible inconveniente causado al presunto infractor, los pasajeros y la tripulación de estar involucrados en un procedimiento penal o administrativo que podría desarrollarse lejos de sus hogares?
- ¿Guardan proporción el gasto y la dificultad de proporcionar al infractor los derechos de trato equitativo como lo exige el derecho internacional (traducción, etc.) con la magnitud de la falta que se supone que se ha cometido?
- ¿En qué reside la justificación de apartarse del principio normalmente aceptado de que la jurisdicción extraterritorial para los delitos sólo debería ejercerse en casos excepcionales?

El grupo examinó primero la cuestión de establecer un grado de severidad para las infracciones (o actos) a los que se aplicaría la jurisdicción obligatoria. Esto era más bien problemático dado que, cuando los Estados establecen grados de severidad para las infracciones tienden a hacerlo basándose en sus propias escalas de penas, y estas escalas varían ampliamente de un Estado a otro.

El grupo también consideró, pero rechazó, una prueba basada en si la infracción de que se trata era pasible de extradición o no. El grupo consideró que el requisito de que una infracción fuera pasible de extradición para quedar comprendida en la jurisdicción obligatoria sería complicado e incompatible, dado que los acuerdos de extradición entre Estados pueden basarse en el derecho interno, o en tratados bilaterales, o faltar absolutamente; y que una prueba de extradición puede ser muy exigente para las infracciones de desorden general que el Convenio y el Protocolo tienen como objetivo.

Sin embargo, el grupo consideró que podría ser apropiada una prueba más suave de doble criminalidad, para asegurarse de que de alguna forma se reconoce el hecho de que los pasajeros no estarían necesariamente familiarizados con todos los aspectos del derecho penal del Estado de aterrizaje. Esto supondría agregar el siguiente texto como un nuevo Artículo 15, párrafo 3:

Al ejercer su jurisdicción como Estado de aterrizaje, un Estado considerará si la infracción [o acto] de que se trata es generalmente una infracción en otros Estados [y la severidad de las penas que generalmente se aplican]³.

Entrega del presunto infractor

Además, el grupo elaboró una prueba más específica basada en la aplicación del Convenio. El efecto de esto sería que el Estado de aterrizaje sólo tendría que establecer su jurisdicción en el caso en que el comandante de la aeronave haya entregado al pasajero de conformidad con el procedimiento ya establecido en el Artículo 9.1 del Convenio⁴. Esto actúa como una delegación de poder para una prueba de severidad, dado que se inspira en la cuestión de si el comandante consideraba que la cuestión era lo suficientemente grave como para actuar al respecto⁵.

³ Hemos agregado entre corchetes la última parte de este texto dado que la misma surgió más tarde de una propuesta que fue objeto de un examen limitado. La opinión del grupo es que el texto se mantiene con o sin esta sección entre corchetes.

⁴ El texto del Artículo 9.1 es: “El comandante de la aeronave podrá entregar a las autoridades competentes de cualquier Estado Contratante en cuyo territorio aterrice la aeronave a cualquier persona, si tiene razones fundadas para creer que dicha persona ha cometido a bordo de la aeronave un acto que, en su opinión, constituye una infracción grave de acuerdo con las leyes penales del Estado de matrícula de la aeronave”.

⁵ Es importante observar que esto no significa que se espera que el piloto determine si se ha cometido una infracción o no. Para este fin, la prueba simplemente consiste en si el piloto entregó al pasajero a las autoridades.

Esto resulta en una propuesta más para el Artículo 2 *bis* propuesto, como sigue (el texto adicional está en negrita):

Cada Estado contratante también deberá tomar las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción, en calidad de Estado de aterrizaje, sobre infracciones [y actos] cometidas [os] a bordo de la aeronave, si

- i. la aeronave a bordo de la cual se comete una infracción [o un acto] *tiene en su territorio el destino siguiente previsto o el último lugar de salida, y si la aeronave en seguida⁶* aterriza en su territorio con el presunto infractor a bordo;
- ii. la infracción [o el acto] pone en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes a bordo o el buen orden y la disciplina a bordo; y
- iii. **el comandante de la aeronave ha entregado al presunto infractor de conformidad con el Artículo 9, párrafo 1, del Convenio.**

Prueba “de tres partes”

Esta propuesta, cuando se trata con la propuesta para concentrarse en el alcance, puede considerarse como parte de una prueba de tres partes para determinar si una cuestión queda comprendida en la jurisdicción obligatoria. En un lenguaje más simple, la prueba general para determinar cuál será la jurisdicción es que

- ha ocurrido un incidente en una aeronave que aterriza en su territorio (no como resultado de una desviación);
- el incidente afecta a la seguridad de la aeronave y de las personas a bordo y el buen orden y la disciplina a bordo; y
- el comandante ha adoptado la medida de entregar al pasajero de que se trata a las autoridades (lo que sólo él o ella tiene el poder que otorga el Convenio para hacerlo si cree que se ha cometido una infracción grave).

El hecho de que una aeronave haya aterrizado y un pasajero haya sido entregado, según una manifestación que se ajusta a esta prueba de tres partes, obliga al Estado de aterrizaje a hacer sus propias investigaciones.

Esta prueba parece ajustarse al cometido de la labor del grupo por cuanto crea más certidumbre y protección sin menoscabar la intención general de asegurar que el Estado de aterrizaje pueda ocuparse efectivamente de quienes con su comportamiento hayan puesto en peligro las operaciones de la línea aérea o causado daño a los pasajeros. Esto se debe a dos razones.

- Primero, toma los tipos de incidentes de los que el Convenio debe tratar, dejando de lado otras cuestiones (infracciones que pueden ser más particulares para algunos Estados; las que quizá no tengan ninguna relación con el vuelo, o cuestiones muy leves que no preocupan al piloto) a la discreción de las autoridades del Estado de aterrizaje sin exigirles que establezcan su jurisdicción. Dicho de otro modo, significa que el Estado de aterrizaje se ocupa de las cosas que realmente nos preocupan, pero no tiene que tomar la responsabilidad jurisdiccional por todo lo que ocurre en el vuelo simplemente por que éste llega al territorio de ese Estado.
- Segundo, desde el punto de vista del pasajero, queda en claro que el cumplimiento forzoso previsto en el Protocolo se aplicará indudablemente si él o ella hace algo que comprometa la

⁶ El texto en cursiva se toma de la propuesta sobre “desviación”.

seguridad o cause daño a otros pasajeros, pero no necesariamente en el caso de otras cuestiones que no tienen ninguna relación con el vuelo.

Sin embargo, algunos miembros del grupo sugirieron que la última parte de esta prueba de tres partes podía hacer surgir sus propios problemas. Ellos señalaron que el motivo para que el comandante de la aeronave entregue la persona a las autoridades competentes, indicado en el Artículo 9, párrafo 1, del Convenio de Tokio, generalmente es desembarcar a la persona que causa perturbación o compromete la seguridad operacional de la aeronave. Ellos señalaron también que si bien la prueba podía basarse en el hecho de si el avión había sido desviado o no, aún podía introducirse un elemento subjetivo como el hecho de que se basaba en el juicio del piloto al evaluar si había razones fundadas para creer que se había cometido una infracción grave. También se observó que “entregar” en el inciso iii) indicado antes no es un término definido.

El texto propuesto se presenta a la Comisión plenaria para que lo considere.

Infracciones y actos

La Conferencia plenaria va a considerar la inclusión de “actos” en el alcance de la jurisdicción obligatoria del Estado de aterrizaje y del Estado del explotador. Si bien las atribuciones de este grupo no incluyen específicamente la cuestión de la jurisdicción del Estado del explotador, se le ha pedido al grupo que considere la cuestión de “actos”.

El grupo toma nota de que los Estados pueden abordar pequeños incidentes a bordo de una aeronave mediante sanciones administrativas que no son penales. La nueva competencia expresa para tratar actos e infracciones como Estado de aterrizaje (Artículo 2 *bis*) aclara aún más que no hay nada que impida a un Estado hacerlo.

Este grupo de trabajo reconoce que las nuevas salvaguardias propuestas antes podrían resultar menoscabadas por la inclusión de “actos” en la jurisdicción obligatoria del Estado de aterrizaje. Por consiguiente, el grupo comenta que omitir la palabra “acto” en el Artículo 2 *bis* podría contribuir a alcanzar la meta de lograr un consenso. Entendemos que esta omisión atenuaría una preocupación jurídica respecto a certidumbre/proporcionalidad planteada por Estados que apoyan la nueva jurisdicción obligatoria así como los que se oponen a la misma.

Doble enjuiciamiento y debido procedimiento legal

Dado que el Protocolo tiene el efecto de aumentar el número de jurisdicciones a las que interesa un incidente determinado, puede aumentar el riesgo de que se viole el principio de que una persona no debe ser juzgada más de una vez por la misma infracción.

Cuando se redactaba este texto, la Comisión plenaria parecía haber llegado a la conclusión de que debería agregarse como Artículo 3 *bis* del Convenio lo siguiente:

Si un Estado contratante, ejerciendo su jurisdicción en virtud del Artículo 3, ha sido notificado o ha sabido de otro modo que uno o más Estados contratantes están llevando a cabo una investigación, enjuiciamiento o procedimiento judicial con respecto a las mismas infracciones o actos, dicho Estado contratante deberá consultar, según corresponda, con los otros Estados contratantes a fin de coordinar sus acciones.

El grupo considera que esto es útil para tratar un aspecto práctico de la cuestión de doble enjuiciamiento. Además, a fin de tratar la cuestión de doble enjuiciamiento y debido procedimiento legal en general, se pide a la Comisión plenaria que considere agregar un nuevo párrafo (15.4) al Convenio, según sigue:

Cada Estado contratante, en el cumplimiento de sus obligaciones, o en el ejercicio de la discreción permitida en el marco del presente Convenio, actuará de conformidad con las obligaciones y responsabilidades de los Estados en virtud del derecho internacional. A este respecto, cada Estado contratante tendrá especialmente en cuenta los principios de debido procedimiento legal y trato equitativo.

Finalmente, como salvaguardia general, el grupo invita a la Comisión plenaria a considerar la actualización del Artículo 2 del Convenio de modo que su texto sea el siguiente:

Sin perjuicio de las disposiciones del Artículo 4 y salvo que lo requiera la seguridad de la aeronave y de las personas o bienes a bordo, ninguna disposición del presente Convenio se interpretará en el sentido de que autoriza o exige medida alguna respecto de infracciones contra leyes penales de naturaleza política o basadas en *discriminación de cualquier tipo, tales como raza, religión, nacionalidad, origen étnico, opinión política o género u otra condición*⁷.

Este cambio deja intacto el significado esencial del Artículo 2 actual, pero proporciona cierto alivio reformulando la disposición de no discriminación en un texto que tiene algo más en común con las disposiciones equivalentes de Convenios más recientes. Esta lista se tomó del Convenio de Beijing.

Otras cuestiones

Orientación

Si bien la mayoría de las propuestas anteriores tienen un efecto jurídico general, en vez de crear cuestiones prácticas que tendrían que ser tratadas como cotidianas, el grupo observa que en caso de que se adopte la prueba de tres partes propuesta para el Artículo 3.2 *bis*, debería considerarse la necesidad de orientación para quienes tendrían que aplicar sus disposiciones en tierra (principalmente las autoridades encargadas de aplicar la ley en los Estados de aterrizaje, pero también los comandantes de las aeronaves puesto que corresponde a sus facultades el entregar pasajeros).

Doble enjuiciamiento y Artículo 13

El grupo tomó nota de que durante la Comisión plenaria algunos delegados habían sugerido que se hiciera una referencia vinculando las obligaciones expuestas en el Artículo 3 *bis* propuesto del Protocolo con las obligaciones que figuran en el Artículo 13; y que la intención de esta sugerencia no era introducir una nueva política sino simplemente facilitar la tarea de quienes tienen que poner en práctica sus respectivas obligaciones para guiarse a través del Convenio y el Protocolo. Si bien esta cuestión está relacionada con la del doble enjuiciamiento mencionada, el grupo estimó que no quedaba estrictamente comprendida en su cometido. Sin embargo, tomó nota de que al tratar esta cuestión, sería conveniente que el Comité de redacción considerara agregar otro párrafo al Artículo 3 *bis*, según sigue :

Las obligaciones mencionadas en el párrafo anterior no menoscaban las obligaciones de un Estado contratante previstas en el Artículo 13.

Extradición y asistencia

El grupo consideró también las propuestas de los delegados de la República Checa dirigidas a facilitar los procedimientos de extradición en casos en que no existe tratado de extradición y crear obligaciones relativas a la asistencia jurídica. El grupo consideró que si bien existía una relación entre estas cuestiones y las cuestiones consideradas por el grupo, puesto que en ambos casos estaban relacionadas con el desarrollo equitativo y eficaz de la justicia, las propuestas no estaban comprendidas en el cometido del grupo. Naturalmente, queda abierta a los delegados de la República Checa la opción de plantear estas cuestiones si lo desean.

⁷ El texto en cursiva es nuevo.

El grupo también consideró que la cuestión de la extradición la examinó el Comité Jurídico y que no había habido apoyo para incluir textos sobre extradición o enjuiciamiento dado que las infracciones previstas en el Convenio de Tokio no eran lo suficientemente graves como para crear tal obligación.

Ausencia de facultad discrecional de enjuiciar

El grupo tomó nota de que durante los debates anteriores sobre jurisdicción obligatoria, muchos delegados habían comentado que las dificultades relacionadas con las obligaciones que esto creaba podrían mitigarse mediante el uso de la facultad discrecional de enjuiciar: es decir, en caso de que se presentara ante un Estado un caso impropio, el Estado podría liberarse de sus obligaciones decidiendo no llevar el caso ante sus tribunales. En los debates del grupo, se observó que varios Estados no tienen tal discreción (o sólo tienen una discreción muy limitada), y que esto podía crear problemas que no resolverían las propuestas que figuran en este Flimsy. Sin desear reabrir la cuestión de la jurisdicción obligatoria, el grupo simplemente señala esta cuestión dado que quizá sea prudente determinar si y en qué medida esto podría crear problemas prácticos para la aplicación del Protocolo.

— FIN —