



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - Nº 1912

Bogotá, D. C., viernes, 8 de noviembre de 2024

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2024.

Presidente

GERARDO YEPES

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes.

#### Asunto: Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 153 de 2024 Cámara.

En mi condición de coordinadora ponente del proyecto de ley de la referencia, atendiendo la designación que hiciera la mesa directiva y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate en el Proyecto de Ley número 153 de 2024 Cámara, *por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos*, en los siguientes términos.

MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS  
Representante a la Cámara por Bogotá

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos.*

La presente ponencia está compuesta por diez (10) apartes:

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto de ley
3. Problema por resolver
4. Justificación del proyecto - cómo se resuelve el problema
5. Marco jurídico
6. Derecho comparado
7. Pliego de modificaciones
8. Conflicto de interés
9. Proposición
10. Referencias

#### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Tal como se plantea en el proyecto de ley en comento, durante el siglo XXI, la industria de la

aviación comercial en Colombia ha experimentado un crecimiento sin precedentes. A pesar de los desafíos como la suspensión de vuelos por los cierres fronterizos durante la pandemia del COVID-19, la inflación elevada y el aumento en los precios del combustible, la Aeronáutica Civil reportó que en 2022 el número de pasajeros se incrementó en un 57,2%, alcanzando 48.004.000 viajeros, lo que representa un crecimiento superior al 16% en comparación con 2019 (Zorro, 2023).

No obstante, este crecimiento ha venido acompañado de un aumento en comportamientos de hostigamiento y violencia física y sexual por parte de algunos pasajeros, clasificados internacionalmente como pasajeros rebeldes o perturbadores (Hawkins, 2023). A nivel global, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) informó que entre 2007 y 2016, más de 58.000 incidentes relacionados con pasajeros disruptivos fueron reportados por aerolíneas asociadas. Estos incidentes incluyen agresiones a la tripulación, peleas entre pasajeros ebrios, abuso de menores y consumo ilegal de drogas a bordo (Hawkins, 2023).

En 2019, una encuesta realizada por la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF) a 3.500 tripulantes reveló que casi la mitad había sido víctima de violencia o acoso; el 48% había enfrentado acoso sexual y solo el 34% reportó estos incidentes a sus empleadores por miedo a dañar sus carreras (Hawkins, 2023). Asimismo, una encuesta de la Asociación de Sobrecargos de EE. UU. en 2021 mostró que más del 85% de los tripulantes habían lidiado con pasajeros disruptivos; el 68% había sufrido acoso sexual y el 35% reportó haberlo experimentado en el último año (AFA, 2021). En EE.UU. se registraron más de 7.000 casos de pasajeros disruptivos entre abril de 2021 y abril de 2022 (Almanza, 2022).

Por su parte, en Colombia, la Aeronáutica Civil reportó 205 quejas por infracciones legales entre 2021 y 2022, evidenciando una tendencia creciente en estos incidentes, razón por la cual, en junio de 2022 se lanzó la campaña #PasajeroEjemplar para promover un comportamiento adecuado entre los viajeros. Sin embargo, esta iniciativa no incluyó a los trabajadores aeronáuticos ni abordó cambios normativos para sancionar estas conductas que amenazan tanto la seguridad operativa como la integridad de los empleados del sector.

En consecuencia, en marzo de 2023, el Sindicato de Trabajadores del Transporte Aéreo Colombiano (Sintratac) y la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) lanzaron una campaña llamada “El vuelo de la reconciliación” para concientizar sobre los efectos negativos del comportamiento disruptivo en el aeropuerto El Dorado.

*Imagen 1. Publicaciones realizadas por las honorables Representante María Fernanda Carrascal y Jennifer Pedraza en torno a la campaña “El vuelo de la reconciliación”*

SINTRATAC repostó  
**Mafe Carrascal Rojas** @MafeCarrascal · 28 mar.  
 #AEstaHora acompañamos a los trabajadores de los sindicatos @SINTRATAC2010 y @EsAcav en una campaña de sensibilización “El vuelo de la reconciliación” con el fin de concientizar a los pasajeros en el respeto y trato a los y las trabajadoras del sector aeronáutico.



SINTRATAC repostó  
**Jennifer Pedraza Sandoval** @JenniferPedraz · 28 mar.  
 Con un pequeño detalle, trabajadoras y trabajadores aeronáuticos concientizan a pasajeros sobre la importancia del buen trato y respeto de su profesión.

El incremento de agresiones en contra de auxiliares de vuelo es brutal.  
 @Acadac1 @SINTRATAC2010



(Fuente: Exposición de motivos PL 153 de 2024.)

Tal como se detalla en la exposición de motivos del proyecto de ley examinado, la campaña fue registrada por medios nacionales así:

*Imagen 2. Cubrimiento en medios de la campaña “El vuelo de la reconciliación”*



(Fuente: Exposición de motivos PL 153 de 2024.)

Además de lo mencionado, considerando el impacto significativo que las acciones de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados tienen en los trabajadores del sector

de la aviación civil, el 11 de mayo de 2023, las Representantes a la Cámara Jennifer Pedraza y María Fernanda Carrascal, junto con la Senadora Gloria Flórez y en colaboración con las organizaciones sindicales ACAV, SINTRATAC y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), convocaron una audiencia pública titulada “Contra la violencia y el acoso en el sector de la aviación civil colombiana ocasionada por pasajeros disruptivos”.

*Imagen 3. Flyer con el cual se convocó a la audiencia pública*



(Fuente: Exposición de motivos PL 153 de 2024).

La audiencia pública incluyó la participación de los sindicatos mencionados, la Aeronáutica Civil, los Ministerios de Transporte y Trabajo, representantes de la ITF, así como de algunas aerolíneas que operan en el país y de OPAIN S.A., entre otros. Este encuentro permitió detectar una preocupación compartida entre los diferentes actores del sector aeronáutico sobre las conductas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas y su impacto en los derechos de los trabajadores del sector, por tanto, el gobierno, sindicatos, empresas y Congresistas se comprometieron a llevar a cabo sesiones de trabajo para desarrollar un proyecto de ley que refuerce las sanciones para los pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados y perturbadores, buscando establecer un mayor nivel de protección y garantía para las personas trabajadoras y crear una política pública de la cultura del vuelo que identifique las responsabilidades de entidades, empresas, trabajadores y usuarios del sector del transporte aéreo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se llevaron a cabo diversas mesas de trabajo tripartito entre julio y noviembre de 2023, en virtud de las cuales se elaboró el Proyecto de Ley número 153 de 2024 Cámara.

## 2. OBJETO

Este proyecto tiene como objetivo proteger a las personas trabajadoras del sector aeronáutico mediante la prevención, sanción y reparación de las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados en el sector aeronáutico colombiano, incluyendo sanciones temporales para la restricción de movilidad a dichos pasajeros.

El proyecto de ley tiene origen en un proceso de concertación y colaboración tripartito entre gobierno (Congresistas, ministerios y autoridades administrativas), sindicatos y empresas del sector aeronáutico.

## 3. PROBLEMA POR RESOLVER

Tal como se plantea en la exposición de motivos del proyecto de ley examinado, en Colombia existe una normativa y reglamentación que aborda las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados y perturbadores. No obstante, aunque el Reglamento Aeronáutico Colombiano (RAC) se alinea con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), definiendo los actos perturbadores y estableciendo las obligaciones de los pasajeros (RAC 3.10.2.25.1) así como las competencias de las aerolíneas en casos de incumplimiento (3.10.2.25.2), no hay una norma que integre los procedimientos existentes ni que facilite una transición adecuada entre las investigaciones y sanciones administrativas y las acciones judiciales correspondientes. Además, falta claridad sobre la corresponsabilidad de las entidades y no se cuenta con mecanismos para prevenir, reparar a las víctimas y aplicar sanciones efectivas que eviten la impunidad de estas conductas.

En lo que respecta a las sanciones, el RAC, conforme al artículo 55 de la Ley 105 de 1993, establece multas para los pasajeros disruptivos, cuya severidad varía según la gravedad de la conducta. Sin embargo, no hay una articulación clara sobre las responsabilidades de las entidades competentes, así, en caso de que ocurran conductas perturbadoras por parte de pasajeros que no puedan ser prevenidas, es obligatorio:

- Notificar inmediatamente al Grupo de Atención al Usuario y a la Dependencia de Seguridad de la Aviación Civil del aeropuerto correspondiente para determinar quiénes tomarán las medidas necesarias y coordinar la atención adecuada a los pasajeros.
- Las empresas concesionarias del aeropuerto deben elaborar un informe sobre la situación e informar directamente al grupo de atención al usuario, que tiene la autoridad para imponer multas a los pasajeros, aunque en muchos casos estas no se efectúan.
- Cada aeropuerto cuenta con su propio plan de seguridad; por ejemplo, en el caso de Opain (concesionaria del aeropuerto El Dorado), su personal debe asegurarse de que un pasajero perturbador o potencialmente perturbador no sea admitido en el

vuelo si se considera que puede comprometer la seguridad operativa y la integridad del terminal, la aeronave, la tripulación y otros usuarios (Márquez, 2018).

- Según el numeral 3.10.2.25.2 del RAC 3, la aerolínea tiene la autoridad para permitir o denegar el embarque del pasajero disruptivo, teniendo en cuenta que no se puede aplicar una “lista de viajeros no conformes” debido a restricciones constitucionales sobre el derecho al libre acceso a un servicio público esencial como el transporte aéreo.

Asimismo, existen sanciones en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; sin embargo, estas no están enfocadas exclusivamente en el sector aéreo sino en todo el sistema de transporte. También hay conductas que pueden considerarse delitos aeronáuticos, aunque en el Régimen Penal colombiano se tipifican simplemente como delitos.

Aunado a lo anterior, la complejidad regulatoria relacionada con las conductas disruptivas en vuelos internacionales con pasajeros extranjeros dificulta que estas infracciones enfrenten procesos y sanciones adecuadas que reflejen la gravedad de los actos y sus múltiples efectos físicos y psicosociales sobre las víctimas, quienes son mayoritariamente miembros del personal aéreo sin las debidas protecciones ni respaldo institucional (Hawkins, 2023).

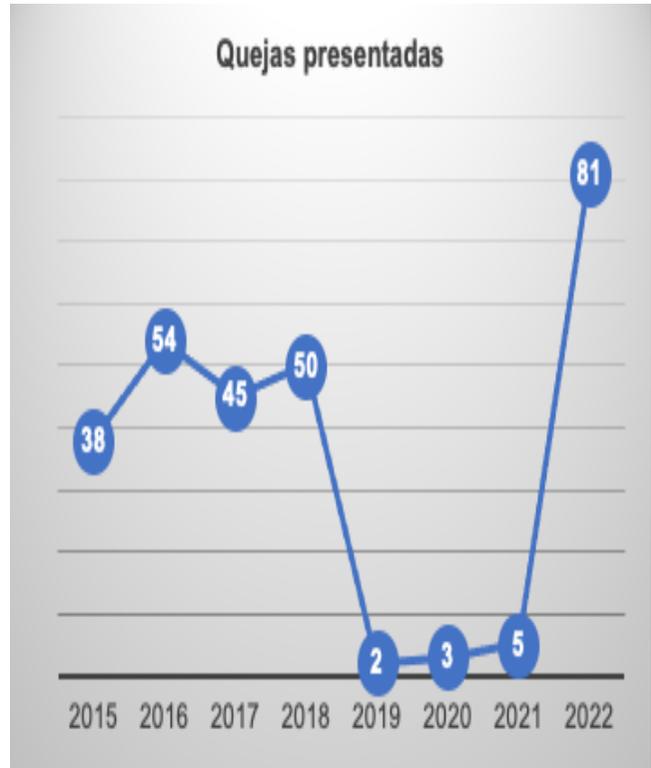
Por su parte, la información recopilada durante la audiencia pública del 11 de mayo de 2023 evidenció que los trabajadores afectados por estas conductas fueron revictimizados al presentar quejas, mientras que los infractores eran liberados o incluso recompensados por su violencia. A su vez, aunque la Aeronáutica Civil impuso multas superiores a 500 millones de pesos entre 2016 y 2020 y sancionó a 60 personas tras investigaciones claras sobre actos indebidos en aeropuertos o aeronaves, el fenómeno de los pasajeros disruptivos sigue en aumento. En 2022 se registró un incremento del 62% en las quejas, alcanzando un máximo histórico. Esto pone de manifiesto la necesidad urgente de contar con legislación que implemente medidas integrales para prevenir y erradicar esta problemática de forma efectiva, objetivo que se busca alcanzar con el presente proyecto de ley.

Tabla 1. Multas impuestas por año a pasajeros disruptivos



(Fuente: Exposición de motivos PL 153 de 2024).

Tabla 2. Quejas presentadas como consecuencia de las conductas realizadas por pasajeros disruptivos



(Fuente: Exposición de motivos PL 153 de 2024).

Desde esta perspectiva, el incremento en las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados o perturbadores también ha sido documentado por las aerolíneas, las cuales han recabado la siguiente información de acuerdo a lo establecido en la exposición de motivos del proyecto de ley:

- **LATAM Airlines:**

LATAM clasifica el comportamiento de los pasajeros disruptivos de acuerdo con tres categorías:

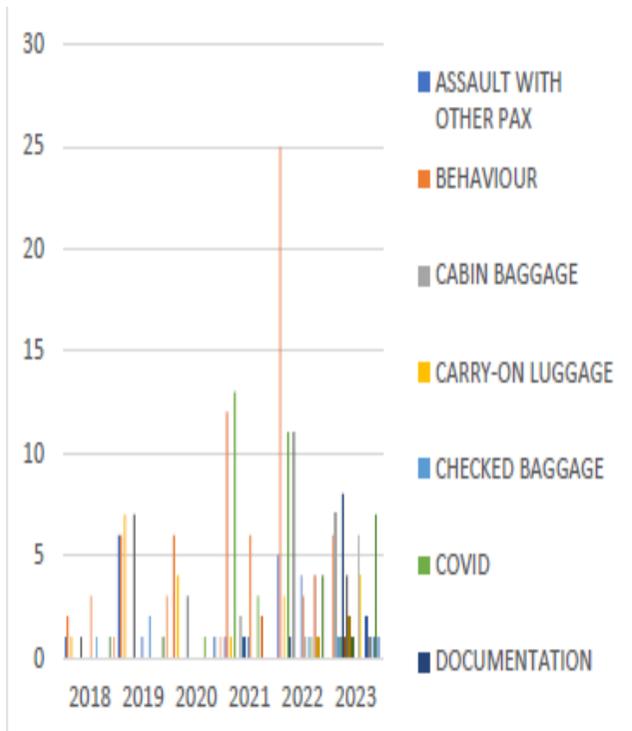
- **Categoría I:** Pasajero que afecta levemente la seguridad, higiene o buen orden; se le advierte verbalmente para que modifique su conducta, siguiendo las instrucciones dadas.

- **Categoría II:** Pasajero que ignora las instrucciones y, tras varias advertencias, continúa en su actitud; su comportamiento se vuelve verbalmente agresivo, requiriéndose el apoyo del líder del aeropuerto o la intervención de la autoridad policial.

- **Categoría III:** Pasajero que afecta significativamente la seguridad, higiene o buen orden de otros pasajeros; su conducta es agresiva, violenta, e incluye asaltos, agresiones físicas y/o amenazas, además de causar efectos en las operaciones (retrasos, cancelaciones, regreso de aeronaves, vencimiento de tripulaciones y costos asociados).

Entre enero de 2018 y septiembre de 2023, se registraron 230 incidentes provocados por pasajeros disruptivos de esta naturaleza.

Tabla 3. Incidentes ocasionados por pasajeros disruptivos que han sido sistematizados por Latam Airlines



(Fuente: Exposición de motivos PL 153 de 2024).

Los pasajeros disruptivos de Categoría I no se registran formalmente, ya que su comportamiento puede ser controlado en el momento. La mayoría de los incidentes ocurren durante el proceso de abordaje y en pleno vuelo, destacándose como causa principal la etiqueta “BEHAVIOR” (Comportamiento), que se refiere a pasajeros que manifiestan enojo sin una causa aparente. Esta es una de las razones más comunes, junto con la presencia de pasajeros que presuntamente están bajo los efectos del alcohol o las drogas.

- **Aerorepública:**

En Aerorepública S.A., donde aproximadamente 210 tripulantes de cabina trabajan con pasajeros, 57 de ellos participaron en una encuesta de la empresa para evaluar el fenómeno de pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados o perturbadores, revelando los siguientes resultados:

- El 85% de los tripulantes encuestados (que representan el 27% del total) reportaron haber tenido experiencias con pasajeros disruptivos.
- En la mayoría de los casos, los incidentes con estos pasajeros incluyeron agresiones verbales, en seis ocasiones avanzaron a agresiones físicas y, recientemente, dos tripulantes fueron víctimas de robo por parte de un pasajero en pleno vuelo.
- Estos eventos suelen suceder principalmente durante el embarque, el servicio a bordo y el desembarque.

#### **4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO - CÓMO SE RESUELVE EL PROBLEMA**

Este proyecto de ley propone medidas integrales para proteger a los trabajadores del sector aeronáutico frente a conductas de pasajeros disruptivos,

perturbadores, insubordinados o indisciplinados, resolviendo así la actual dispersión y ambigüedad normativa en el sector mediante:

- La consolidación de una definición clara de personas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas.
- La inclusión de un enfoque diferencial y de género en todas las medidas para abordar las consecuencias de las conductas de pasajeros disruptivos, perturbadores, insubordinados o indisciplinados.
- La modificación del régimen sancionatorio en el artículo 55 de la Ley 105 de 1993, añadiendo como sanción la restricción temporal del servicio de transporte aéreo y protegiendo los derechos laborales de los trabajadores del sector.
- La habilitación de la Aeronáutica Civil para imponer restricciones temporales al transporte aéreo frente a conductas de pasajeros que atenten contra la dignidad de los trabajadores y la seguridad operacional.
- El reconocimiento de las afectaciones sufridas por los trabajadores del sector aeronáutico víctimas de estos pasajeros, permitiendo su reparación.
- La instrucción a la autoridad aeronáutica, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación para crear mecanismos rápidos y simplificados para denunciar casos de afectaciones por pasajeros disruptivos o insubordinados.

- La creación de una política pública de cultura del vuelo, orientada a mejorar el servicio, prevenir, atender y reparar conductas indisciplinadas o disruptivas, promover mecanismos alternativos de resolución de conflictos y definir claramente las responsabilidades de los diferentes actores del sector.

## **5. MARCO JURÍDICO**

### **5.1. Ordenamiento jurídico internacional:**

El proyecto de ley examinado destaca en la exposición de motivos los siguientes instrumentos normativos:

#### **5.1.1. En relación con los pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados en la modalidad aérea.**

- **Convenio de Tokio - 1963 “Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves”:**

El Convenio, que fue aprobado en Colombia mediante la Ley 14 de 1972, es un tratado elaborado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y ha sido ratificado por 186 naciones. Este acuerdo define la jurisdicción del Estado sobre el registro de aeronaves y concede al comandante ciertas facultades para manejar situaciones con personas que hayan cometido infracciones o conflictos que puedan amenazar la seguridad de la aeronave. En particular, establece disposiciones específicas para estos casos, cuales son:

“Artículo 3°:

1. *El Estado de matrícula de la aeronave será competente para conocer de las infracciones y actos cometidos a bordo.*

2. *Cada Estado Contratante deberá tomar las medidas necesarias a fin de establecer su jurisdicción como Estado de matrícula sobre las infracciones cometidas a bordo de las aeronaves matriculadas en tal Estado.*

3. *El presente Convenio no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de acuerdo con las leyes nacionales.*

(...)

**Artículo 6°.**

1. *Cuando el comandante de la aeronave tenga razones fundadas para creer que una persona ha cometido, o está a punto de cometer, a bordo una infracción o un acto previsto en el artículo 1°, párrafo 1°, podrá imponer a tal persona las medidas razonables incluso coercitivas, que sean necesarias:*

a) *para proteger la seguridad de la aeronave y de las personas y bienes en la misma;*

b) *para mantener el buen orden y la disciplina a bordo;*

c) *para permitirle entregar tal persona a las autoridades competentes o desembarcarla de acuerdo con las disposiciones de este Capítulo.*

...

2. *El comandante de la aeronave puede exigir o autorizar la ayuda de los demás miembros de la tripulación y solicitar o autorizar, pero no exigir, la ayuda de los pasajeros, con el fin de tomar medidas coercitivas contra cualquier persona sobre la que tenga tal derecho. Cualquier miembro de la tripulación o pasajero podrá tomar igualmente medidas preventivas razonables sin tal autorización, cuando tenga razones fundadas para creer que tales medidas son urgentes a fin de proteger la seguridad de la aeronave, de las personas y de los bienes en la misma”.*

• **Convenio de La Haya “Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves”**

Este Convenio fue ratificado por Colombia mediante la Ley 14 de 1972 y se estableció para abordar los delitos de apoderamiento o control ilícito de aeronaves en vuelo, los cuales representan un riesgo para la seguridad de las personas y bienes, afectan gravemente la operación de los servicios aéreos y minan la confianza global en la seguridad de la aviación civil. Es importante resaltar:

**“Artículo 1°.**

*Comete un delito (que en adelante se denominará “el delito”) toda persona que, a bordo de una aeronave en vuelo,*

a) *ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma, o intente cometer cualquiera de tales actos;*

b) *sea cómplice de la persona que cometa o intente cometer cualquiera de tales actos”.*

• **Protocolo modificadorio de Montreal-2014**

Este protocolo modifica el Convenio de Tokio de 1963 relacionado con las infracciones y ciertos actos ocurridos a bordo de aeronaves. Entró en vigor el 1° de enero de 2020 y está disponible para su ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Este protocolo refuerza las medidas de seguridad en la aviación y otorga a los Estados la autoridad para procesar a los pasajeros problemáticos que aterricen en su territorio, sin importar el país donde esté registrada la aeronave.

• **Manual de la OACI - Documento 10117 sobre Aspectos Jurídicos de Pasajeros Rebeldes y Perturbadores**

Este manual es un resultado de la adopción del Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves (Protocolo de Montreal de 2014). Su propósito es ayudar a los gobiernos nacionales en la creación de medidas legales adecuadas y más armonizadas para prevenir y gestionar incidentes con pasajeros rebeldes y perturbadores en vuelos internacionales. Esto se debe a que el comportamiento disruptivo de un pasajero puede comprometer la seguridad y protección de la aeronave, la tripulación y los demás pasajeros, además de generar costosos inconvenientes para las aerolíneas y los viajeros en situaciones que requieran desviar el vuelo para manejar estos incidentes. Las directrices incluyen diversas medidas prácticas que pueden ser consideradas al desarrollar políticas, tales como la imposición de multas inmediatas para fortalecer las acciones de mantenimiento del orden.

**5.1.2. En relación con la violencia y el acoso en el lugar de trabajo**

Considerando la violación de derechos humanos provocada por la violencia y el acoso en el ámbito laboral, fenómeno que incluye las conductas de pasajeros disruptivos, perturbadores, insubordinados o indisciplinados, el proyecto de ley en comento destaca varios instrumentos internacionales que establecen directrices para el desarrollo de leyes y políticas públicas que aborden de manera integral esta problemática. Entre estos, se pueden destacar:

• **Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer**

Mediante la Resolución número 48 de 2014 de la Asamblea General, que se refiere a la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se define la violencia hacia las mujeres, la cual está prohibida en el ámbito laboral. Además, se insta a implementar sanciones penales, civiles y administrativas con un enfoque preventivo, así:

**“Artículo 2°**

*Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos: ...*

b) *La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada.*

(...)

#### **Artículo 4º**

d) *Establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido; los Estados deben además informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos;*

f) *Elaborar, con carácter general, enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia, y evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer (...)*”.

#### • **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.**

En sus artículos 7º y 16, se establece que los Estados Parte deben implementar medidas para erradicar la discriminación contra las mujeres en todos los ámbitos, lo que incluye la igualdad ante la ley, la gobernanza y la política, el entorno laboral y otras áreas de la vida pública y social (art. 7º-16).

Por otro lado, en la Recomendación General núm. 19, la CEDAW define el acoso sexual como:

*“Comportamiento de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o, de hecho. Este tipo de conducta puede ser negativa y podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil”.*

#### • **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**

En el párrafo 178, se establece que el acoso sexual constituye una forma de discriminación y violencia contra las mujeres. Se exige a diversos actores, como los gobiernos, los empleadores, la sociedad civil y los sindicatos, que aseguren que los Estados promulguen y apliquen leyes contra el acoso sexual. Además, se insta a los empleadores a desarrollar políticas y estrategias para combatir este problema.

#### • **Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) y Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT**

Tal como se establece en la exposición de motivos del proyecto de ley, a través del Convenio 111 de la OIT, en su artículo 2º, se establece que:

*“Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacional, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”.*

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha afirmado que el acoso sexual se considera una forma de discriminación sexual, tal como se establece en el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) (núm. 111) y en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 169), que prohíbe explícitamente el acoso sexual en el entorno laboral.

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que el acoso tiene un efecto perjudicial en el ámbito laboral, ya que socava la igualdad en el trabajo y afecta la integridad, dignidad y bienestar de los trabajadores. Esto, a su vez, repercute negativamente en las empresas, debilitando las bases necesarias para establecer relaciones laborales saludables y afectando la productividad (OIT, 2003).

#### • **Convenio 190 sobre violencia y acoso en el lugar de trabajo de la OIT**

El Convenio 190 de la OIT y la Recomendación 206 establecen un marco legal para prevenir y abordar la violencia y el acoso en el entorno laboral, abarcando tanto el sector público como el privado, definiendo la violencia y el acoso en los siguientes términos:

*“a) la expresión «violencia y acoso» en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género, y*

*b) la expresión “violencia y acoso por razón de género» designa la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual...”*

Se puede deducir que las acciones de pasajeros disruptivos, molestos, desobedientes o indisciplinados constituyen actos de violencia y acoso hacia los trabajadores del sector aeronáutico. Por ello, es crucial implementar medidas, como las que se proponen en este proyecto de ley, para prevenir y sancionar efectivamente tales conductas.

El Convenio presenta las siguientes características:

- **Alcance de aplicación:** El Convenio 190 abarca a todos los trabajadores, incluidas las personas en formación, aprendices, trabajadores migrantes y quienes buscan empleo.

- **Responsabilidades de los empleadores:** Este Convenio establece que los empleadores deben asegurar un entorno laboral seguro y saludable que prevenga la violencia y el acoso. También deben tomar medidas para prevenir, proteger y abordar estos problemas.

- **Protección de los denunciantes:** El Convenio 190 subraya la necesidad de proteger a quienes denuncian casos de violencia y acoso, garantizando que no sufran represalias ni discriminación por haber presentado una queja.

- **Conciliación y remedios:** Se destaca la importancia de ofrecer mecanismos de conciliación y soluciones efectivas para las víctimas de violencia y acoso, lo que incluye procedimientos internos para denuncias, investigaciones imparciales y acceso a recursos legales y servicios de apoyo.

La Recomendación 206 de la OIT complementa el Convenio 190 al ofrecer directrices prácticas para prevenir y abordar la violencia y el acoso en el trabajo.

Algunos puntos clave de esta Recomendación son:

- **Principios fundamentales:** Los miembros deben adoptar un enfoque inclusivo e integrado que considere las cuestiones de género al tratar la violencia y el acoso en el trabajo.

- **Igualdad y no discriminación:** Las leyes y políticas nacionales sobre violencia y acoso deben alinearse con los instrumentos de la OIT relacionados con la igualdad y la no discriminación.

- **Compensación:** Las víctimas de violencia y acoso en el ámbito laboral deben tener acceso a compensaciones por lesiones psicosociales, físicas o cualquier enfermedad que les impida trabajar.

- **Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer - Convención de Belém do Pará de 1994**

La Convención reafirma el derecho de las mujeres a no ser víctimas de violencia, lo que incluye el acoso sexual en el trabajo o en cualquier otro ámbito. Esta Convención demanda a los Estados que establezcan normas legales para proteger a las mujeres del acoso y otras formas de violencia. En particular, su artículo 2° establece que el acoso sexual en el entorno laboral se considera una forma de violencia contra la mujer.

A su vez, tal como se enuncia en la exposición de motivos del proyecto de ley analizado, en su artículo 1°, puntualiza:

*“Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o*

*psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.*

Definición que se complementa con su artículo 2° en virtud del cual se puntualizan las conductas consideradas como violencia contra la mujer:

*(...) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar (...).*

## **5.2. Ordenamiento jurídico nacional**

### **5.2.1. Régimen legal y sancionatorio vigente frente a los pasajeros disruptivos perturbadores, insubordinados o indisciplinados en la modalidad aérea:**

5.2.1.1. Los pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados desde la definición de RAC y sanciones aplicables

El Reglamento Aeronáutico de Colombia otorga a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil la autoridad para llevar a cabo investigaciones contra pasajeros que se comporten de manera disruptiva, perturbadora, insubordinada o indisciplinada, como se detallará a continuación.

- **RAC 160 “Seguridad de la Aviación Civil” sección 160.005(a)**

Se define a una persona disruptiva o perturbadora como aquella que ignora las normas de conducta en un aeropuerto o a bordo de una aeronave, así como las instrucciones del personal del aeropuerto o de la tripulación, causando desorden o falta de disciplina en esos entornos.

Asimismo, se considera insubordinado a un pasajero que, desde el cierre de la puerta de la aeronave antes del despegue hasta su apertura tras el aterrizaje, comete alguno de los siguientes actos:

a. Agresión, intimidación, amenaza o conducta temeraria intencionada que compromete el orden o la seguridad de las personas o bienes.

b. Agresión, intimidación, amenaza o interferencia en las funciones de un miembro de la tripulación que afecta su capacidad para desempeñar dichas funciones.

c. Conducta temeraria intencionada o daño a una aeronave, su equipo o estructuras que amenazan el orden y la seguridad operacional de la aeronave o la seguridad de sus ocupantes.

d. Difusión de información falsa que ponga en riesgo la seguridad operacional de una aeronave en vuelo.

e. Desobediencia a órdenes o instrucciones legítimas dadas para asegurar operaciones seguras y eficientes.

Por su parte, tal como se indica en la exposición de motivos del proyecto de ley, la sección 3.10.2.25. de RAC 3 establece la definición de “Comportamiento

del pasajero” como la *obligación del pasajero acatar las instrucciones del transportador y de sus tripulantes, relativas a la seguridad o al comportamiento durante el vuelo, impartidas desde las operaciones de embarque, así como durante el carreteo, despegue, vuelo, aterrizaje y desembarque. De acuerdo con la Ley, el comandante de la aeronave es la máxima autoridad a bordo de la aeronave, por lo que los demás tripulantes y todos los pasajeros durante el viaje, estarán sometidos a su autoridad (art. 1805 del Código de Comercio).*

• **RAC 3 sección 3.10.2.25.1.**

Dicha sección establece que:

“...El pasajero deberá abstenerse de todo acto que pueda atentar contra la seguridad del vuelo, contra su propia seguridad o la de las demás personas o cosas a bordo, así como de cualquier conducta que atente contra el buen orden, la moral o la disciplina a bordo o en los aeropuertos; o que de cualquier modo implique molestias a los demás pasajeros. Particularmente los pasajeros deberán abstenerse de:

a. Desabrochar su cinturón de seguridad, levantarse de su asiento o permanecer de pie al interior de la aeronave mientras esta se encuentre en movimiento, en tierra o en vuelo, contrariando las instrucciones de la tripulación.

b. Operar durante el vuelo o sus fases preparativas, teléfonos celulares o satelitales, radios transmisores o receptores portátiles computadores, y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación de la aeronave, contrariando las instrucciones de la tripulación.

c. 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, o manipularlos innecesariamente.

d. Abrir o manipular innecesariamente cualquier salida de emergencia en las aeronaves o aeropuertos.

e. Obstruir el acceso a las salidas normales o de emergencia de la aeronave o la circulación de personas al interior de la misma, mediante la colocación inapropiada de equipajes de mano u otros objetos, o entorpecer indebidamente los procedimientos de evacuación.

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

g. Fumar en cualquier parte de la aeronave durante operaciones nacionales, o en áreas no autorizadas de la aeronave durante aquellas operaciones internacionales, en las que sea permitido hacerlo.

h. Asumir actitudes o expresar comentarios que puedan generar pánico entre los demás pasajeros.

i. Agredir física o verbalmente a cualquiera de los pasajeros o tripulantes de la aeronave o personal

de tierra al servicio de la misma, o a representantes de la autoridad aeronáutica

j. Causar indebidamente, molestias o cualquier tipo de perturbación a otros pasajeros.

k. Llevar consigo a bordo de la aeronave o en los aeropuertos, armas, o elementos cortantes, punzantes o contundentes que puedan ser utilizados como arma.

l. Llevar consigo, o en el equipaje de mano o facturado, cualquier elemento clasificado como mercancía peligrosa, o elementos o sustancias prohibidas, en violación de las normas de seguridad aplicables.

m. Asumir conductas o ejecutar actos obscenos a bordo de las aeronaves o en los aeropuertos.

n. Consumir durante el vuelo, alimentos o bebidas no suministrados por el transportador, sin su autorización.

ñ. Embarcar o permanecer a bordo de la aeronave en avanzado o evidente estado de intoxicación alcohólica o bajo el efecto de sustancias psicoactivas, drogas prohibidas, o ingresar a ella tales drogas.

o. Ingresar a la aeronave o permanecer en ellas sin autorización de la aerolínea, o de la tripulación, o negarse a desembarcar cuando se le haya dado instrucciones en tal sentido.

p. Moverse masiva o tumultuariamente al interior de la aeronave, de modo que pueda verse afectado su centro de gravedad, salvo caso de emergencia que lo ameriten.

q. Obstruir o impedir por cualquier medio la movilización, remolque o rodaje de la aeronave en que viaja o ha de viajar, o de cualquiera otra.

r. Desacatar las instrucciones de la tripulación, fomentar desorden o incitar a otros a que lo hagan.

s. Llevar animales vivos o mascotas en la cabina de pasajeros en los casos en que no sea permitido, contrariando las normas vigentes al respecto, o las instrucciones de la tripulación.

t. Llevar consigo o en el equipaje de mano o registrado, objetos valiosos, dinero en efectivo, divisas, piedras o metales preciosos, cuyo valor exceda los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin declararlos al transportador (sin perjuicio de la declaración que deba hacerse a la autoridad aduanera u otras que sean competentes) o en cantidades tales que, declaradas o no, puedan en manera alguna, poner en peligro la seguridad del vuelo o de las personas a bordo o en los aeropuertos.

u. Ejecutar cualquier acto que innecesariamente, imponga demoras a la salida del vuelo u obligue a su interrupción o desvío.

v. Cualquier otro acto o hecho que se considere como indebido por parte de la aerolínea o de la autoridad aeronáutica y que se encuentre definido en las condiciones generales del contrato de transporte o en las normas aeronáuticas, penales

*o policivas, o que atente contra la seguridad, el orden o la disciplina a bordo”.*

- **RAC 3 Sección 3.10.2.25.2.**

Establece lo siguiente en materia de incumplimiento del pasajero:

*“Cuando un pasajero incumpla una cualquiera de las anteriores obligaciones o asuma a bordo de la aeronave, o en el aeropuerto, conductas perturbadoras o ejecute actos que afecten la seguridad del vuelo, el buen orden, o la disciplina, la aerolínea podrá considerar terminado el contrato del transporte y, dependiendo de las circunstancias, abstenerse de transportarlo en dicho vuelo; o interrumpir el transporte que hubiera iniciado. En tales casos el transportador podrá reclamar o retener del pasajero los valores correspondientes a los costos o demoras en que incurra con ocasión de tales conductas, quedando el reembolso del valor del tiquete sometido a las reducciones de que trata la sección 3.10.2.14.3”.* de RAC 3”.

- **RAC 13- régimen sancionatorio.**

El régimen sancionatorio previsto en el RAC 13, señala lo siguiente:

*“13.001 Normas descriptivas de las infracciones y sanciones*

*Disposiciones generales*

*(1) Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con el artículo 55 de la Ley 105 de 1993 sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas, relacionadas con el sector por la violación de los reglamentos aeronáuticos y, las demás normas que regulan las actividades aeronáuticas y fijar los criterios para la imposición de dichas sanciones.*

*(2) Las disposiciones aquí contenidas, son el señalamiento de dichos criterios para la imposición de las sanciones conforme a la norma citada, en armonía y aplicación de los principios rectores consagrados en esta parte, en la Constitución Nacional y las normas pertinentes de los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Contencioso Administrativo”.*

A su vez en el ámbito de aplicación se establece:

*“13.005 Ámbito de Aplicación: Las presentes normas son aplicables, de manera general a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que desarrolle actividades relacionadas con el sector aeronáutico (actividades aeronáuticas civiles). Particularmente dichas normas se aplican dentro del territorio nacional, o a bordo de aeronaves civiles de matrícula colombiana o extranjeras que sean operadas por explotador colombiano”.*

El RAC 13, en su sección 13.015, define la **Facultad Sancionatoria** como la autoridad que posee la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) según la ley, a través de sus dependencias y funcionarios competentes,

para imponer sanciones a cualquier individuo que infrinja las normas aeronáuticas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la sección 13.100 de RAC 13 establece lo siguiente:

**“13.100 De las infracciones**

*(a) A los efectos del presente Reglamento, constituye infracción toda violación a las normas contenidas en los convenios internacionales sobre aviación civil en que Colombia sea parte y sus anexos; a las normas contenidas en el Libro Quinto, Parte Segunda del Código de Comercio (“De la Aeronáutica”); y a las contenidas en el presente Reglamento Aeronáutico y de manera especial las señaladas en este Capítulo como tales, así como a cualquier otra norma relacionada con el sector aeronáutico, ya sea por acción o por omisión.*

*(...)*

*“13.515 Será sancionado con multa equivalente a ciento once (111) U.V.T (...):*

*(pp) Quien, por fuera de los casos previstos de otro modo, encontrándose en un aeropuerto o a bordo de una aeronave, viole o propicie la violación de las disposiciones sanitarias, medidas preventivas, o protocolos de bioseguridad adoptados por autoridad competente, para evitar la propagación de enfermedades contagiosas a través de los aeropuertos o de la navegación aérea*

*(...)*

*“13.520 Será sancionado con multa equivalente a ciento ochenta y cinco (185) U.V.T. (...):*

*(aa) El pasajero o quien, en un aeropuerto, profiera ofensas o insultos a las autoridades aeroportuarias, sanitarias o policiales.*

*(bb) El pasajero o quien ejecute actos de perturbación a bordo de las aeronaves, o en las salas de embarque, counters u otras instalaciones aeroportuarias, o instigue a otros a que lo hagan.*

*(cc) El pasajero o quien, sin autorización para embarcar, acceda a una aeronave, o permanezca en ella negándose a desembarcar, cuando se haya dado la instrucción en tal sentido. La sanción aquí prevista se incrementará en otro tanto cuando el infractor lo haga por la fuerza, valiéndose de amenazas, o empleando medios violentos.*

*(...)*

*13.525 Será sancionado(a) con multa equivalente a trescientos setenta (370) U.V.T. (...):*

*(t) Quien agreda física o verbalmente o profiera amenazas al personal asignado a la seguridad de la aviación civil, con ocasión del ejercicio de sus funciones, sea éste del explotador del aeropuerto o contratado para realizar estas labores, o de la Policía nacional, al igual que al personal de seguridad de una aerolínea, tripulantes y personal de tierra dedicado al chequeo y despacho de un vuelo. Si la agresión a tripulantes se comete en vuelo, (una vez cerradas todas las puertas de la aeronave para la partida, hasta que sean nuevamente abiertas en*

el lugar de destino) la sanción aquí prevista, se incrementará en otro tanto.

(x) El pasajero o quien, sin autorización, ingrese a la cabina de mando de una aeronave en servicio”.

### 5.2.1.2. Ley 1801 del 29 de julio de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana otorga a la autoridad policial la capacidad de intervenir ante la presencia de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados en un aeropuerto o en una aeronave. Además, si el piloto identifica un comportamiento que va en contra de la convivencia, puede asumir temporalmente funciones de autoridad policial para luego entregar al pasajero problemático a las autoridades competentes.

En este contexto, el artículo 146 de la Ley 1801 de 2016 señala lo siguiente:

“Comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros. Los siguientes comportamientos son contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte público colectivo e individual de pasajeros y por lo tanto no deben efectuarse:

1. Realizar o permitir el control informal de los tiempos durante el rodaje del vehículo, mientras se encuentran estos en circulación.

2. Impedir el ingreso o salida prioritaria a mujer embarazada, adulto mayor, persona con niños o niñas, o personas con discapacidad.

3. Transportar mascotas en vehículos de transporte público incumpliendo la reglamentación establecida para tales efectos por la autoridad competente.

4. Irrespetar la enumeración y los turnos establecidos en estos medios, así como el sistema de sillas preferenciales, y no ceder el lugar a otra persona por su condición vulnerable.

5. Agredir, empujar o irrespetar a las demás personas durante el acceso, permanencia o salida de estos.

6. Consumir alimentos, bebidas o derivados del tabaco o sustancias cuando estén prohibidas.

7. Evadir el pago de la tarifa, validación, tiquete o medios que utilicen los usuarios para acceder a la prestación del servicio esencial de transporte público de pasajeros, en cualquiera de sus modalidades.

8. Destruir, obstruir, alterar o dañar los sistemas de alarma o emergencia de los vehículos destinados al transporte público o sus señales indicativas.

9. Obstaculizar o impedir la movilidad o el flujo de usuarios en estos sistemas.

10. Poner en peligro la seguridad operacional de los sistemas de transporte masivo, colectivo

o individual, aéreo, fluvial o terrestre, con los siguientes comportamientos:

a) Operar durante el vuelo o sus fases preparatorias, teléfonos móviles, radios transmisores o receptores portátiles, computadoras y demás equipos electrónicos, que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación aérea, contrariando las indicaciones de la tripulación;

b) Transitar, sin autorización de la autoridad aeronáutica, por las pistas de los aeropuertos, rampas o calles de rodaje;

c) Introducir, sin autorización de las autoridades aeronáuticas, bienes muebles a las pistas, rampas o calles de rodaje de los aeropuertos;

d) 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;

e) Sustraer, o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos para la atención en los sistemas de transporte público;

f) Resistirse a los procesos de seguridad en los filtros de los sistemas de transporte público;

g) Introducir al medio de transporte cualquier sustancia o elemento que pueda poner en peligro la salud de los tripulantes y demás pasajeros;

h) Contravenir las obligaciones que se determinen en los reglamentos y/o manuales de uso y operación, que establezcan las autoridades encargadas al respecto;

11. Perturbar en los medios de transporte públicos, la tranquilidad de los demás ocupantes mediante cualquier acto molesto;

12. Ingresar y salir de las estaciones o portales por sitios distintos a las puertas designadas para el efecto.

13. Alterar, manipular, deteriorar, destruir o forzar, las puertas de las estaciones o de los buses articulados, metro, tranvía, vehículo férreo, cable aéreo, o de los diferentes medios de transporte de los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, impedir su uso y funcionamiento normal, salvo en situaciones de emergencia.

14. Omitir, por parte de las empresas prestadoras del servicio de transporte, el deber de mantener los vehículos de transporte público en condiciones de aseo óptimas para la prestación del servicio.

15. Perturbar en los medios de transporte públicos, la tranquilidad de los demás ocupantes mediante cualquier acto obsceno.

16. Irrespetar a las autoridades del sistema.

Parágrafo 1°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL
Numeral 1	Amonestación
Numeral 2	Multa General tipo 1
Numeral 3	Multa General tipo 2
Numeral 4	Amonestación
Numeral 5	Multa General tipo 1
Numeral 6	Multa General tipo 1
Numeral 7	Multa General tipo 2
Numeral 8	Multa General tipo 4
Numeral 9	Multa General tipo 3
Numeral 10	Multa General tipo 4
Numeral 11	Amonestación
Numeral 12	Multa General tipo 1
Numeral 13	Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles
Numeral 14	Multa General Tipo 3
Numeral 15	Multa General Tipo 4
Numeral 16	Multa General Tipo 3.

Considerando lo anterior, en el caso de las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados, se pueden aplicar sanciones como la amonestación, multas de tipo general (Tipo 1, Tipo 2, Tipo 3, Tipo 4) o la reparación de daños a bienes muebles o inmuebles.

Por su parte, frente a las facultades de un piloto de aeronave, el artículo 147 dispone lo siguiente:

“Obligaciones del piloto de embarcación fluvial o aeronave. El piloto de la aeronave o embarcación fluvial tomará las medidas necesarias y eficaces al momento de la comisión del acto indebido contra la seguridad operacional del medio de transporte cometido a bordo, para controlar las situaciones, informando oportunamente a las autoridades de policía, para que estas procedan a la aplicación de la medida, de conformidad con los procedimientos establecidos en el presente Código”.

Más adelante, el mismo Código dispone en su artículo 149 los medios de policía que pueden ser utilizados por las autoridades:

“Medios de Policía. Los medios de Policía son los instrumentos jurídicos con que cuentan las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en este Código.

Los medios de Policía se clasifican en inmateriales y materiales.

Los medios materiales son el conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de Policía.

Son medios materiales de Policía:

1. Traslado por protección.
2. Retiro del sitio.

3. Traslado para procedimiento policivo.
4. Registro.
5. Registro a persona.
6. Registro a medios de transporte.
7. Suspensión inmediata de actividad (...)
10. Incautación.
11. Incautación de armas de fuego, no convencionales, municiones y explosivos.
12. Uso de la fuerza.
13. Apreensión con fin judicial.
14. Apoyo urgente de los particulares.
15. Asistencia militar”.

En relación con las multas, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, señala lo siguiente:

“Artículo 180. Multas. Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo. Las multas se clasifican en generales y especiales. Las multas generales se clasifican de la siguiente manera:

Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV).

Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV).

Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV).

Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV)”.

Por último, existe un medio de publicidad de las medidas policivas adoptadas conforme a lo dispuesto en el artículo 184 del Código, así:

“Artículo 184. Registro Nacional de Medidas Correctivas. La Policía Nacional llevará un registro nacional de medidas correctivas que incluirá la identificación de la persona, el tipo de comportamiento contrario a la convivencia, el tipo de medida correctiva y el estado de pago de la multa o cumplimiento de la medida correctiva. La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará a las autoridades de policía el acceso a sus bases de datos para la identificación e individualización de las personas vinculadas a procesos de policía por comportamientos que afecten la convivencia. Parágrafo. Solo las personas que sean registradas en dicha base de datos tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido en ella, en los términos contemplados en la ley”.

**5.2.1.1. Código Penal Colombiano**

Es fundamental destacar que, conforme al artículo 15 de la Ley 599 de 2000, la legislación

penal colombiana se aplica a quienes abordaron una aeronave colombiana:

*“Artículo 15. Territorialidad por extensión. (...)*

*La ley penal colombiana se aplicará a la persona que cometa la conducta punible a bordo de nave o aeronave del Estado o explotada por este, que se encuentre fuera del territorio nacional, salvo las excepciones consagradas en los tratados o convenios internacionales ratificados por Colombia”.*

En el ámbito penal, las acciones de los pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados pueden clasificarse dentro de los siguientes tipos delictivos.

- *“Artículo 173. Apoderamiento de aeronaves, naves, o medios de transporte colectivo. El que mediante violencia, amenazas o maniobras engañosas, se apodere de nave, aeronave, o de cualquier otro medio de transporte colectivo, o altere su itinerario, o ejerza su control, incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de ciento sesenta (160) a doscientos setenta (270) meses y multa de mil trescientos treinta y tres puntos treinta y tres (1.333.33) a cuatro mil quinientos (4.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, cuando no se permita la salida de los pasajeros en la primera oportunidad”.*

- *“Artículo 205. Acceso Carnal Violento. El que realice acceso carnal con otra persona mediante violencia, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años”.*

- *“Artículo 206. Acto Sexual Violento. El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de ocho (8) a dieciséis (16) años”.*

- *“Artículo 210-A. Acoso Sexual. El que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años”.*

- *“Artículo 265. Daño en bien ajeno. El que destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años y multa de cinco (5) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor. La pena será de uno (1) a dos (2) años de prisión y multa hasta de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando el monto del daño no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si se resarciera el daño ocasionado al ofendido o perjudicado antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, habrá lugar al proferimiento de resolución inhibitoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento”.*

- *“Artículo 353. Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial. El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

- *“Artículo 354. Siniestro o daño de nave. El que ocasione incendio, sumersión, encallamiento o naufragio de nave o de otra construcción flotante, o el daño o caída de aeronave, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a ciento veintiséis (126) meses y multa de sesenta y seis puntos sesenta y seis (66.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

- *“Artículo 356. Disparo de arma de fuego contra vehículo. El que dispare arma de fuego contra vehículo en que se hallen una o más personas, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses”.*

## 5.2.2. Frente a la violencia y el acoso en el lugar de trabajo.

Dada la gravedad de la violencia y el acoso, que incluye el acoso sexual, y sus repercusiones en los derechos humanos, la legislación establece sanciones en el ámbito del derecho penal, laboral, disciplinario o policial, según el contexto y la gravedad de la situación.

En particular, para los fines de este proyecto de ley, es relevante resaltar la siguiente normativa:

- **Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.**

Dicha ley establece cuatro tipos de daños que pueden surgir de los episodios de violencia contra las mujeres:

- Daño psicológico: Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.

- Daño o sufrimiento físico: Riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona.

- Daño o sufrimiento sexual: Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la

voluntad personal. Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.

- Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.

Por su parte el artículo 2° de la ley define la violencia contra las mujeres en los siguientes términos:

*“...Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer; así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.*

(...)

*Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas”.*

• **Ley 1010 de 2006. Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo**

A pesar del aumento del acoso laboral a lo largo de los años, la normativa laboral no es completamente efectiva para abordarlo ni para garantizar el acceso a la justicia y la reparación para las víctimas. En este contexto, se destaca la Ley 1010 de 2006, que:

- Define el acoso laboral: La ley proporciona una definición clara de acoso laboral, incluyendo tanto acciones directas como indirectas que crean un ambiente hostil en el trabajo.

- Responsabilidades del empleador: Establece que los empleadores deben implementar medidas para prevenir el acoso laboral y para investigar y sancionar adecuadamente los casos que ocurran en su empresa u organización.

- Procedimientos de denuncia: La ley establece procedimientos específicos que permiten a los trabajadores denunciar situaciones de acoso laboral, asegurando la confidencialidad y protección de quienes presenten las denuncias.

- Protección a la víctima: Prohíbe cualquier tipo de represalia o retaliación contra el trabajador que haya denunciado acoso laboral.

- Sanciones: Incluye sanciones para empleadores o trabajadores que incurran en acoso laboral, con el fin de desincentivar esta conducta y fomentar un ambiente laboral respetuoso.

### 5.2.3. Frente a la Cultura del Vuelo como Política Pública

Tal como se plantea en la exposición de motivos del proyecto de ley examinado, la normatividad colombiana cuenta con disposiciones que buscan sensibilizar a los pasajeros frente a las consecuencias

que puede traer el comportamiento insubordinado, perturbador o indisciplinado, así:

• **El RAC 209 dispone:**

*“209.850 Pasajeros insubordinados, perturbadores o indisciplinados*

*(a) Los explotadores de aeronaves y explotadores de aeropuertos difundirán información a los pasajeros, encaminada a que tengan más conciencia de las consecuencias jurídicas del comportamiento insubordinado, perturbador o indisciplinado en los aeropuertos comprendiendo todas sus instalaciones (Lado Aire y Tierra) y a bordo de las aeronaves de tal forma que tal conducta resulte inaceptable y pueda acarrear sanciones por las autoridades competentes.*

*(b) Los explotadores de aeropuertos y explotadores de aeronaves proporcionarán capacitación al personal correspondiente, en relación con la identificación y gestión de este tipo de pasajeros, comprendido el reconocimiento y apaciguamiento de situaciones que se intensifiquen y el control de crisis, o su remisión a las autoridades policiales cuando corresponda”.*

• El Anexo 9 de OACI “Facilitación” norma 6.45 establece:

*“Cada estado contratante, para disuadir y prevenir el comportamiento indisciplinado, promoverá la toma de conciencia de los pasajeros sobre la inaceptabilidad y las posibles consecuencias jurídicas de un comportamiento indisciplinado o perturbador en las instalaciones aeronáuticas y a bordo de las aeronaves”.*

Por lo anterior, es esencial crear conciencia entre los pasajeros para que comprendan claramente qué comportamientos están prohibidos a bordo de los aviones o en instalaciones aeroportuarias, así como las posibles consecuencias administrativas y penales de incumplir estas normas.

Así, el proyecto de ley pretende establecer una política pública integral que complemente la normativa vigente y que aborde la prevención de conductas de pasajeros disruptivos, insubordinados, perturbadores o indisciplinados, involucrando a todos los actores del sector y restableciendo los derechos de las víctimas.

### 5.3. Fundamento jurisprudencial

En el proyecto de ley analizado se sustentan plenamente las razones por las cuales las restricciones temporales al servicio de transporte aéreo a personas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras son constitucionales.

De esta forma, según los artículos 1° y 2° de la Constitución Política, el principio fundamental del transporte está vinculado al interés general y al bien común. Este principio también se establece en los literales c y e del artículo 2° de la Ley 105 de 1993 y en el artículo 5° de la Ley 336 de 1996, normativas en las que además se resalta la importancia de garantizar la seguridad de quienes usan este servicio.

Considerando el impacto que tienen las conductas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras en los derechos de los trabajadores del sector aeronáutico y en la seguridad operacional, las aerolíneas colombianas implementaron una estrategia conocida como “lista de pasajeros no conformes”. Esta lista, similar a medidas adoptadas en otros países, era una base de datos que incluía a pasajeros a quienes se les denegaba el servicio debido a comportamientos inapropiados. Sin embargo, un pasajero argumentó que esta estrategia vulneraba sus derechos constitucionales de locomoción y al trabajo, motivo por el cual interpuso una acción de tutela. En respuesta, la Corte Constitucional emitió la Sentencia T-987 de 2012, en la cual estableció que:

- “...la prestación del servicio público de transporte es regulada por la ley por expreso mandato de la Carta Política (art. 150-23), de ahí que corresponda al Congreso la expedición de leyes que regulen la prestación permanente, continua y regular de dicho servicio, dada la íntima conexidad del servicio público de transporte con algunos derechos fundamentales, así como la función económica que con la prestación de ese servicio público se cumple. ||Así, el transporte público ha sido por virtud de la ley catalogado como un servicio público esencial (Ley 336/96, art. 5°), el cual se prestará bajo la regulación del Estado, e implicará la prelación del interés general sobre el particular, en especial para garantizar la prestación eficiente del servicio y la protección de los usuarios. La seguridad, según lo disponen el artículo 2° de la ley mencionada, y el literal e) del artículo 2° de la Ley 105 de 1993, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del Sistema de Transporte en general. (...)”.

- “Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad “frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas” ...”.

- “Las premisas planteadas en precedencia permiten concluir que la intervención estatal en el transporte público se concreta a través de la dirección, regulación y control de la prestación del servicio público, competencias adelantadas por la autoridad investida por el legislador para ello. A su vez, esas funciones de control están sustentadas en la aplicación de normas y reglamentos administrativos, que fijan las reglas y parámetros objetivos para la ejecución del servicio de transporte en condiciones de seguridad, eficiencia, calidad y acceso equitativo. Esta función, en el caso del transporte aéreo de pasajeros, la adelanta la Aerocivil mediante la aplicación de los RAC (...).”.

- “Frente a los usuarios que no acatan las normas de conducta y las instrucciones del personal en tierra o de los miembros de la tripulación, los RAC los adscribe en la categoría de pasajeros perturbadores. En relación con esta modalidad de usuarios, las compañías aéreas pueden bien (i)

*negar su admisión al vuelo correspondiente, para lo cual la aerolínea podrá contar incluso con la asistencia y el apoyo de la fuerza pública; o (ii) en caso que la conducta prohibida tenga lugar durante el vuelo, el comandante de la aeronave tiene la potestad de “aislar” al pasajero, con el fin de ser entregado a la autoridad competente del primer aeropuerto de llegada, sin perjuicio de la obligación de denunciarlo para su judicialización”.*

- “Como se observa, ante el comportamiento de un pasajero contrario a las normas aeronáuticas y, en especial, a la seguridad y disciplina necesaria para el desarrollo adecuado de esa actividad riesgosa, las compañías aéreas están facultadas para negar el transporte o, si el comportamiento tiene lugar en vuelo, poner al usuario a disposición de las autoridades competentes del aeropuerto de arribo. Es importante señalar que estas facultades están sujetas a (i) la consagración normativa de la conducta objeto de reproche, que en este caso se traduce en la negativa a prestar el servicio de transporte aéreo; y (ii) el carácter particular y específico de la restricción de acceso, la cual se circunscribe a cada evento concreto en que se contravengan los RAC, sin que exista en ese cuerpo legal previsión alguna que imponga restricciones generales de acceso al servicio de transporte”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

A partir de las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional rechazó la implementación de listas de pasajeros no conformes, lo que implica que actualmente las aerolíneas no pueden restringir el acceso público al transporte de manera temporal o permanente. La Corte estableció que las aerolíneas “tienen la facultad de negar el acceso a los vuelos únicamente a pasajeros que cometan infracciones especificadas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), en el contexto de una operación aeronáutica concreta y específica” (énfasis fuera de texto).

A su vez, a través de la **Sentencia C-157 de 2020** la Corte Constitucional puntualizó:

“(...) la limitación del derecho a la locomoción tiene reserva de ley y no puede ser objeto de una norma de menor jerarquía, lo cual impone una exigencia de legitimidad democrática para tomar la decisión”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En este contexto y tal como se decanta en el proyecto de ley, aunque el derecho a la locomoción es fundamental, no es absoluto, ya que está subordinado al interés general, especialmente a la prestación eficiente del servicio y a la protección de los usuarios, siendo posible restringirlo a través de una ley, por tanto a través del presente proyecto se busca responder a la amenaza que suponen, para los derechos laborales y la seguridad operacional, los comportamientos de pasajeros disruptivos, perturbadores, indisciplinados o insubordinados a través de la implementación de restricciones temporales al transporte aéreo para quienes incurran en tales conductas.

Considerando el aumento de estos comportamientos y su impacto en los trabajadores y en la seguridad operacional, y ante la ineficacia de las sanciones vigentes, existe un consenso entre las autoridades aeronáuticas (Ministerio de Transporte y Aerocivil), los trabajadores y sus representantes, la industria aeronáutica, la IATA, el Ministerio del Trabajo y otras entidades del gobierno, sobre la necesidad de legislar la facultad de la Aeronáutica Civil para imponer sanciones que incluyan restricciones temporales al transporte aéreo para pasajeros indisciplinados o disruptivos, especialmente cuando sus actos afectan la dignidad de los trabajadores del sector y la seguridad operacional.

**6. DERECHO COMPARADO**

Tal como se plantea en la exposición de motivos del proyecto de ley, el problema de pasajeros disruptivos, insubordinados, indisciplinados o perturbadores es reconocido a nivel internacional y no se limita a un país o región específica. Las sanciones aplicadas a estos comportamientos dependen de la gravedad del incidente y de las leyes de cada país. Así, un análisis comparativo internacional ha identificado cuatro enfoques comunes en las sanciones: multas, inclusión en listas de prohibición de vuelo, detención y encarcelamiento (Timmis *et al.*, s. f.).

Teniendo en cuenta lo anterior, se destacan los ordenamientos jurídicos de:

<b>Estados Unidos</b>
<p>En Estados Unidos, cuando los pasajeros tienen conductas violentas, el caso se remite al sistema judicial, que determina si el individuo debe recibir detención preventiva y si debe cubrir el sobre costo de todos los gastos derivados de la interrupción del vuelo (Márquez, 2018).</p> <p>Además, tras una intensa campaña de las organizaciones sindicales, el Congreso de Estados Unidos ratificó la ley de Reautorización de la Administración Federal de Aviación (FAA, por sus siglas en inglés), que incluye medidas para prevenir y sancionar la violencia sexual a bordo de las aeronaves. Asimismo, es obligatorio en el país que el personal de cabina reciba entrenamiento en defensa personal (Hawkins, 2023).</p> <p>Finalmente, es importante señalar que el aumento significativo de conductas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras durante y después de la pandemia llevó a que el sistema judicial priorizara castigos ejemplares para reducir estos actos violentos e inseguros (Hawkins, 2023).</p>
<b>Canadá</b>
<p>Se imponen sanciones y penalizaciones por conductas disruptivas, que pueden incluir multas de hasta CAD\$5000. Además, el contrato de transporte que se firma al adquirir un billete aéreo establece las conductas prohibidas (Timmis <i>et al.</i>, s. f.).</p> <p>Las sanciones pueden incluir la posibilidad de expulsar al pasajero en cualquier momento, negarse a transportarlo ya sea de forma temporal o permanente, y la aerolínea tiene la facultad de establecer períodos de prueba para aquellos pasajeros que presenten comportamientos disruptivos.</p>
<b>India</b>
<p>De acuerdo con las Reglas de Aeronaves de 1937, las aerolíneas tienen la facultad de especificar en el contrato de transporte las conductas rebeldes o disruptivas que están prohibidas. Las sanciones por tales infracciones pueden variar según su gravedad e incluyen la posibilidad de que el pasajero sea incluido en la lista nacional de exclusión aérea administrada por la Dirección General de Aviación Civil. Esta exclusión se clasifica en diferentes niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel 1: hasta tres meses</li> <li>Nivel 2: hasta seis meses</li> <li>Nivel 3: por un período mínimo de dos años o más sin límite.</li> </ul> <p>En caso de infracciones adicionales, el pasajero enfrentará una suspensión que será el doble del tiempo de la prohibición anterior (Timmis <i>et al.</i>, s. f.).</p>
<b>Rusia</b>
<p>En este país, las aerolíneas tienen la facultad de negar el embarque a pasajeros que exhiban comportamientos perturbadores, y también pueden incluir a estos pasajeros en una lista de exclusión por un período de hasta un año. Además, se contempla la posibilidad de detención administrativa por actos de perturbación, con una duración de entre 10 y 15 días, y las multas pueden oscilar entre 30.000 y 50.000 RUB (Timmis <i>et al.</i>, s. f.). Asimismo, los pasajeros que actúan de manera disruptiva son responsables conforme al artículo 213 del Código Penal Ruso.</p>

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Se hacen las siguientes modificaciones para primer debate:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico mediante la prevención, sanción y reparación de las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados en el ámbito laboral del sector aeronáutico colombiano, incluyendo sanciones temporales para la restricción de movilidad a pasajeros disruptivos.</p>	Sin modificaciones.	
<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para los efectos de esta ley téngase en cuenta las definiciones contempladas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC y en particular las siguientes:</p> <p><b>Persona disruptiva, indisciplinada, perturbadora o insubordinada:</b> Un pasajero quien no respeta las normas de conducta en un aeropuerto o a bordo de una aeronave o que no respeta las instrucciones del personal de aeropuerto o de los miembros de la tripulación y que perturba el orden o la disciplina en el aeropuerto o a bordo de la aeronave, incluyendo conductas de agresión verbal o física en contra del personal aeronáutico, las autoridades y otros pasajeros. Estos pasajeros incurrir en conductas tales como:</p> <p>A. Agresión, intimidación, amenaza o acto temerario intencional que pone en peligro el orden o la seguridad de las personas o los bienes.</p> <p>B. Agresión, intimidación, amenaza o interferencia en el desempeño de las funciones de un miembro de la tripulación o que disminuye la capacidad de este para desempeñar dichas funciones.</p> <p>C. 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.</p> <p>D. Comunicación de información que se sabe que es falsa, poniendo con ello en peligro la seguridad operacional de una aeronave en vuelo, y</p> <p>E. Desobediencia de órdenes o instrucciones legítimas impartidas con la finalidad de realizar operaciones seguras, ordenadas o eficientes.</p> <p><b>Cultura del vuelo:</b> Conjunto de costumbres y conocimientos que permiten garantizar los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico como estrategia para que el servicio público de transporte aéreo se preste en condiciones dignas y de calidad, el cual se construye con base en las normas y prácticas de los distintos actores tales como personal aeronáutico, empresas, autoridades aeronáuticas, autoridades estatales y pasajeros.</p>	Sin modificaciones.	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p><b>Artículo 3°. Enfoque Diferencial y de Género.</b>                      El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características y necesidades particulares en razón de su edad, etnia, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas preventivas, sancionatorias y reparadoras para proteger los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados contarán con dicho enfoque.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	
<p><b>Artículo 4°. Régimen sancionatorio.</b>                      Modifíquese el artículo 55 de la Ley 105 de 1993 que quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 55. RÉGIMEN SANCIONATORIO.</b> Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas relacionadas con el sector, por la violación de los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan las actividades del sector aeronáutico.</p> <p>Las sanciones aplicables son: amonestación, multa hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales, suspensión, <b><u>restricciones temporales al servicio de transporte aéreo,</u></b> cancelación de licencias, matrículas o registros; suspensión de la utilización de bienes o servicios; suspensión o cancelación de permisos o cualquier autorización expedida por esta autoridad.</p> <p>Estas sanciones se aplicarán de acuerdo con la gravedad de la infracción, <b><u>su impacto en los estándares de seguridad, protección y derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico.</u></b> <b><u>Las sanciones</u></b> podrán imponerse acumulativamente y agravarse con la reincidencia.</p> <p>Las sanciones se aplicarán previo traslado de cargos al inculpado, quien tendrá derecho a presentar sus descargos y solicitar pruebas dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Contra la resolución sancionatoria solo procede el recurso de reposición en efecto devolutivo, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.</p> <p>Cuando se trate de infracciones detectadas en flagrancia, cuya realización atente contra la seguridad aérea o aeroportuaria <b><u>o los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico,</u></b> a juicio de las autoridades aeronáuticas, se tomarán las medidas preventivas inmediatas que sean necesarias para neutralizar la situación de peligro creada por el infractor <b><u>y proteger a las personas trabajadoras del sector aeronáutico que pudieren verse afectadas.</u></b> <b><u>Estas medidas las cuales</u></b> pueden incluir la conducción y retiro de personas y bienes, para lo cual se contará con la colaboración de las autoridades policivas.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p><b><u>Cuando se trate de infracciones que puedan revestir las características de un delito, de inmediato, se tomarán las medidas necesarias para dar traslado de la noticia criminal a la Fiscalía General de la Nación, la Aeronáutica Civil queda facultada para reglamentar dicho procedimiento.</u></b></p> <p><b>Parágrafo.</b> El reglamento aeronáutico fijará los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, <b><u>incluyendo un capítulo especial que agrupe la tipificación de las infracciones cometidas por personas indisciplinadas, perturbadoras, disruptivas o insubordinadas que atenten contra la dignidad de las personas trabajadoras del sector aeronáutico, la responsabilidad del infractor y el debido proceso.</u></b></p>		
<p><b>Artículo 5°. Restricciones temporales al servicio de transporte aéreo a personas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras.</b> La Aeronáutica Civil queda facultada para imponer sanciones principales que contemplen límites temporales al transporte aéreo de personas indisciplinadas, perturbadoras, disruptivas o insubordinadas cuando se trate de conductas que atenten contra la dignidad de las personas trabajadoras del sector aeronáutico y la seguridad operacional.</p> <p>La reglamentación que expida la Aeronáutica Civil podrá contemplar sanciones que limiten temporalmente el transporte aéreo de personas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas, límite que no podrá ser superior a doce (12) meses. La reglamentación definirá los casos en los que no se puedan imponer sanciones por razones de fuerza mayor que recaigan sobre los pasajeros.</p> <p><b>Parágrafo:</b> La Aeronáutica Civil reglamentará el procedimiento mediante el cual el transportador pueda cancelar el contrato de transporte o no celebrar nuevos contratos, de inmediato o durante los tres (3) días siguientes, a las personas indisciplinadas, perturbadoras, disruptivas o insubordinadas.</p>	Sin modificaciones.	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p><b>Artículo 6°. Reconocimiento de afectaciones susceptibles de reparación a las personas trabajadoras del sector aeronáutico víctimas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.</b> Las afectaciones económicas, físicas o psicológicas para las personas trabajadoras del sector aeronáutico serán reparadas por los pasajeros que incurran en actos disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados. Para ello, la resolución de sanción que profiera la Aeronáutica Civil deberá identificar la existencia de este tipo de afectaciones con base a lo probado en el proceso sancionatorio, sin perjuicio de las acciones civiles que las personas trabajadoras, empresas, autoridades u otros pasajeros puedan adelantar en contra de los pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.</p>	Sin modificaciones.	
<p><b>Artículo 7°. Cláusulas contractuales sobre pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.</b> Las empresas de aviación civil y aquellas que oferten o intermedien en la compra venta de tiquetes aéreos deberán indicar a las personas, que los adquieran, que quedan sujetas a la aplicación de las sanciones previstas en la presente ley, además de las obligaciones propias de la normatividad comercial y aeronáutica pertinente. Lo anterior deberá constar en el contrato de transporte aéreo.</p>	Sin modificaciones.	
<p><b>Artículo 8°. Procedimientos ágiles, abreviados para la denuncia de conductas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas.</b> Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la autoridad aeronáutica, en conjunto con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, establecerán mecanismos ágiles o abreviados para que las personas trabajadoras del sector aeronáutico puedan denunciar los casos de afectaciones ocurridas por pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados, procedimiento que se podrá adelantar en los aeropuertos.</p> <p>Estos mecanismos también contemplarán la facultad para que las empresas, autoridades y operadores alleguen las denuncias en representación de las personas trabajadoras del sector aeronáutico cuando por motivos de la prestación del servicio estas personas tengan que continuar con la operación y no puedan interrumpir sus actividades para acudir a los canales de denuncia.</p>	Sin modificaciones.	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p><b>Artículo 9º. Política pública de la cultura del vuelo.</b> Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Aeronáutica Civil diseñará, en articulación con el Ministerio del Transporte, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia de Transporte, las organizaciones sindicales y compañías presentes en el sector aeronáutico, la política pública de la cultura del vuelo, que promueva el mejoramiento en la prestación del servicio, prevenga, atienda y repare las conductas indisciplinadas, insubordinadas, perturbadoras y disruptivas, así como que incentive al uso mecanismos alternativos de reparación de conflictos e identifique las distintas responsabilidades de los actores en el sector. Esta política deberá contemplar el enfoque diferencial contemplado en esta ley.</p>	Sin modificaciones.	
<p><b>Artículo 10. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 10. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación <b>y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</b></p>	Se complementa redacción para que el proyecto de ley se armonice con el ordenamiento jurídico actual.

## 8. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

*Beneficio particular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

*Beneficio actual:* aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

*Beneficio directo:* aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

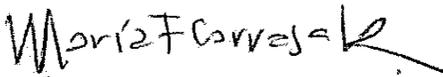
En ese sentido, se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría configurar un beneficio particular, actual o directo a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, al considerarse de carácter general.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

### 9. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 153 de 2024 Cámara *por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos*, conforme al texto que se adjunta.

De los y las honorables Congresistas,



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 153 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos*

**El Congreso de la República,**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico mediante la prevención, sanción y reparación de las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados en el ámbito laboral del sector aeronáutico colombiano, incluyendo sanciones temporales para la restricción de movilidad a pasajeros disruptivos.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para los efectos de esta ley téngase en cuenta las definiciones contempladas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC y en particular las siguientes:

**Persona disruptiva, indisciplinada, perturbadora o insubordinada:** Un pasajero quien no respeta las normas de conducta en un aeropuerto o a bordo de una aeronave o que no respeta las instrucciones del personal de aeropuerto o de los miembros de la tripulación y que perturba el orden o la disciplina en el aeropuerto o a bordo de la aeronave, incluyendo conductas de agresión verbal o física en contra del personal aeronáutico, las autoridades y otros pasajeros. Estos pasajeros incurrir en conductas tales como:

A. Agresión, intimidación, amenaza o acto temerario intencional que pone en peligro el orden o la seguridad de las personas o los bienes.

B. Agresión, intimidación, amenaza o interferencia en el desempeño de las funciones de un miembro de la tripulación o que disminuye la capacidad de este para desempeñar dichas funciones.

C. 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.

D. Comunicación de información que se sabe que es falsa, poniendo con ello en peligro la seguridad operacional de una aeronave en vuelo, y

E. Desobediencia de órdenes o instrucciones legítimas impartidas con la finalidad de realizar operaciones seguras, ordenadas o eficientes.

**Cultura del vuelo:** Conjunto de costumbres y conocimientos que permiten garantizar los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico como estrategia para que el servicio público de transporte aéreo se preste en condiciones dignas y de calidad, el cual se construye con base en las normas y prácticas de los distintos actores tales como personal aeronáutico, empresas, autoridades aeronáuticas, autoridades estatales y pasajeros.

**Artículo 3º. Enfoque Diferencial y de Género.** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características y necesidades particulares en razón de su edad, etnia, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas preventivas, sancionatorias y reparadoras para proteger los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados contarán con dicho enfoque.

**Artículo 4º. Régimen sancionatorio.** Modifíquese el artículo 55 de la Ley 105 de 1993 que quedará así:

**ARTÍCULO 55. RÉGIMEN SANCIONATORIO.** Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas relacionadas con el sector, por la violación de los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan las actividades del sector aeronáutico.

Las sanciones aplicables son: amonestación, multa hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales, suspensión, **restricciones temporales al servicio de transporte aéreo**, cancelación de licencias, matrículas o registros; suspensión de la utilización de bienes o servicios; suspensión o cancelación de permisos o cualquier autorización expedida por esta autoridad.

Estas sanciones se aplicarán de acuerdo con la gravedad de la infracción, **su impacto en los estándares de seguridad, protección y derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico**. **Las sanciones** podrán imponerse acumulativamente y agravarse con la reincidencia.

Las sanciones se aplicarán previo traslado de cargos al inculpado, quien tendrá derecho a presentar sus descargos y solicitar pruebas dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Contra la resolución sancionatoria solo procede el recurso de reposición en efecto devolutivo, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

Cuando se trate de infracciones detectadas en flagrancia, cuya realización atente contra la seguridad aérea o aeroportuaria **o los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico**, a juicio de las autoridades aeronáuticas, se tomarán las medidas preventivas inmediatas que sean necesarias para neutralizar la situación de peligro creada por el infractor **y proteger a las personas trabajadoras del sector aeronáutico que pudieren verse afectadas. Estas medidas las cuales** pueden incluir la conducción y retiro de personas y bienes, para lo cual se contará con la colaboración de las autoridades policivas.

**Cuando se trate de infracciones que puedan revestir las características de un delito, de inmediato, se tomarán las medidas necesarias para dar traslado de la noticia criminal a la Fiscalía General de la Nación, la Aeronáutica Civil queda facultada para reglamentar dicho procedimiento.**

Parágrafo. El reglamento aeronáutico fijará los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, **incluyendo un capítulo especial que agrupe la tipificación de las infracciones cometidas por personas indisciplinadas, perturbadoras, disruptivas o insubordinadas que atenten contra la dignidad de las personas trabajadoras del sector aeronáutico, la responsabilidad del infractor y el debido proceso.**

**Artículo 5°. Restricciones temporales al servicio de transporte aéreo a personas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras.** La Aeronáutica Civil queda facultada para imponer sanciones principales que contemplen límites temporales al transporte aéreo de personas indisciplinadas, perturbadoras, disruptivas o insubordinadas cuando se trate de conductas que atenten contra la dignidad de las personas trabajadoras del sector aeronáutico y la seguridad operacional.

La reglamentación que expida la Aeronáutica Civil podrá contemplar sanciones que limiten temporalmente el transporte aéreo de personas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas, límite que no podrá ser superior a doce (12) meses. La reglamentación definirá los casos en los que no se puedan imponer sanciones por razones de fuerza mayor que recaigan sobre los pasajeros.

**Parágrafo:** La Aeronáutica Civil reglamentará el procedimiento mediante el cual el transportador pueda cancelar el contrato de transporte o no celebrar nuevos contratos, de inmediato o durante los tres

(3) días siguientes, a las personas indisciplinadas, perturbadoras, disruptivas o insubordinadas.

**Artículo 6°. Reconocimiento de afectaciones susceptibles de reparación a las personas trabajadoras del sector aeronáutico víctimas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.** Las afectaciones económicas, físicas o psicológicas para las personas trabajadoras del sector aeronáutico serán reparadas por los pasajeros que incurran en actos disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados. Para ello, la resolución de sanción que profiera la Aeronáutica Civil deberá identificar la existencia de este tipo de afectaciones con base a lo probado en el proceso sancionatorio, sin perjuicio de las acciones civiles que las personas trabajadoras, empresas, autoridades u otros pasajeros puedan adelantar en contra de los pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.

**Artículo 7°. Cláusulas contractuales sobre pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.** Las empresas de aviación civil y aquellas que oferten o intermedien en la compraventa de tiquetes aéreos deberán indicar a las personas, que los adquieran, que quedan sujetas a la aplicación de las sanciones previstas en la presente ley, además de las obligaciones propias de la normatividad comercial y aeronáutica pertinente. Lo anterior deberá constar en el contrato de transporte aéreo.

**Artículo 8°. Procedimientos ágiles, abreviados para la denuncia de conductas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas.** Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la autoridad aeronáutica, en conjunto con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, establecerán mecanismos ágiles o abreviados para que las personas trabajadoras del sector aeronáutico puedan denunciar los casos de afectaciones ocurridas por pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados, procedimiento que se podrá adelantar en los aeropuertos.

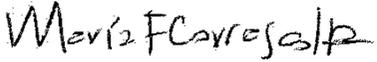
Estos mecanismos también contemplarán la facultad para que las empresas, autoridades y operadores alleguen las denuncias en representación de las personas trabajadoras del sector aeronáutico cuando por motivos de la prestación del servicio estas personas tengan que continuar con la operación y no puedan interrumpir sus actividades para acudir a los canales de denuncia.

**Artículo 9°. Política pública de la cultura del vuelo.** Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Aeronáutica Civil diseñará, en articulación con el Ministerio del Transporte, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia de Transporte, las organizaciones sindicales y compañías presentes en el sector aeronáutico, la política pública de la cultura del vuelo, que promueva el mejoramiento en la prestación del servicio, prevenga, atienda y repare

las conductas indisciplinadas, insubordinadas, perturbadoras y disruptivas, así como que incentive al uso mecanismos alternativos de reparación de conflictos e identifique las distintas responsabilidades de los actores en el sector. Esta política deberá contemplar el enfoque diferencial contemplado en esta ley.

**Artículo 10. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los y las honorables Congresistas,



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá

## 10. REFERENCIAS

AFA. (2021). 85 percent of Flight Attendants dealt with unruly passengers, nearly 1 in 5 experienced physical incidents in 2021. Association of Flight Attendants-CWA. Recuperado de: [https://www.afacwa.org/unruly\\_passengers\\_survey](https://www.afacwa.org/unruly_passengers_survey).

Almanza, C. P. (2022, June 20). ¿Qué son los pasajeros disruptivos del transporte aéreo y qué consecuencias pueden tener? Forbes Colombia. <https://forbes.co/2022/06/22/red-forbes/que-son-los-pasajeros-disruptivos-del-transporte-aereo-y-que-consecuencias-pueden-tener>.

Bohórquez R., Rodríguez. M., (2023). Acoso sexual en las relaciones de trabajo: un análisis desde el derecho penal y laboral colombiano. Monografía. Recuperado de: [https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/19235/2022\\_Tesis\\_Maria\\_Rodriguez.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/19235/2022_Tesis_Maria_Rodriguez.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Corte Constitucional. (2012). Sentencia T-987 de 2012, Sala Novena de Revisión. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá.

Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-157 de 2020, Sala Plena. M. P. Diana Fajardo Rivera. Bogotá.

Hawkins, D. (2023). Apuntes sobre la regulación de la violencia contra trabajadores en el sector de aviación civil. (Documento inédito). Bogotá.

Márquez, S. L. (2018). Análisis de la normatividad para el manejo de los pasajeros disruptivos o perturbadores en el Aeropuerto El Dorado. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/17603>.

Timmis, A., Ison, S. & Budd, L. (s. f.). International comparison of disruptive passenger prevalence. Loughborough University. Recuperado de: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c0f8aade5274a0ae393d9cf/international-comparison-of-disruptive-passenger-prevalence.pdf>.

Zorro, N. (2023, February 16). ¿Por qué el 2022 fue el año más representativo en la historia de la aviación en Colombia? Avión Revue Internacional. Recuperado de: <https://www.avionrevue.com/aviacion-comercial/por-que-el-2022-fue-el-ano->

[mas-representativo-en-la-historia-de-la-aviacion-en-colombia/](https://www.avionrevue.com/aviacion-comercial/por-que-el-2022-fue-el-ano-mas-representativo-en-la-historia-de-la-aviacion-en-colombia/).

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 243 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural.*

Bogotá, D. C., octubre 25 de 2024.

Doctora:

Kelyn Johana Gonzales Duarte

Presidente Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe ponencia POSITIVA, para PRIMER DEBATE, del Proyecto de ley número 243 de 2024, por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural.**

Respetada doctora Kelyn Johana

Atendiendo a la honrosa designación que nos ha realizado la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia **POSITIVA** para **PRIMER** debate del Proyecto de Ley número 243 de 2024 Cámara, *por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural*. Iniciativa radicada el pasado 27 de agosto de 2024.

Para el efecto se consignará la trazabilidad del Proyecto, el objeto, el contenido del articulado propuesto, se expondrán las consideraciones del ponente, se hará mención de las implicaciones fiscales y las incidencias sobre eventuales conflictos de intereses y se formulará la proposición con que concluye el informe.

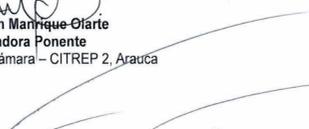
De los Congresistas,



Karen Astrith Manrique Ojarte  
Coordinadora Ponente  
Representante a la Cámara – CITREP 2, Arauca



Katherine Miranda Peña  
Ponente  
Representante a la Cámara por Bogotá



Néstor Leonardo Rico Rico  
Ponente  
Representante a la Cámara por Cundinamarca



Daniel Restrepo Carmona  
Ponente  
Representante a la Cámara por Antioquia



Wadith Alberto Marizurt Imbett  
Ponente  
Representante a la Cámara por Córdoba



INFORME DE PONENCIA POSITIVO PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 243 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural.*

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 presentamos informe de ponencia positivo para primer debate del Proyecto de Ley número 243 de 2024, Cámara, *por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural.*

El siguiente informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

1. Competencia
2. Trámite legislativo y antecedentes
3. Sobre el proyecto
4. Objeto del proyecto
5. Contenido del proyecto
6. Justificación del proyecto
7. Marco normativo
8. Impacto fiscal
9. Conflicto de interés
10. Proposición
11. Pliego de modificaciones
12. Articulado propuesto

### 1. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes es competente para conocer del presente proyecto de ley de conformidad a lo establecido en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, el cual establece que a la Comisión le compete *conocer de hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.*

### 2. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El 27 de agosto de 2024, la honorable Representante *Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso*, honorable Representante *Juan Carlos Wills Ospina*, honorable Representante *Fernando David Niño Mendoza*, honorable Representante *Andrés Guillermo Montes Celedón*, honorable Representante *Julio Roberto Salazar Perdomo* presentó el proyecto de ley de la referencia, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1284 de 2024.

Dada su naturaleza en asuntos tributarios, el proyecto de ley fue enviado a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la cual designó como ponentes a los suscritos para rendir el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley.

### 3. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

Naturaleza	Proyecto de ley
Consecutivo	Número 224 de 2024 (Cámara)
Título	“por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural”
Autor	honorable Representante Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina honorable Representante Fernando David Niño Mendoza honorable Representante Andrés Guillermo Montes Celedón honorable Representante Julio Roberto Salazar Perdomo
Ponentes	Coordinador: honorable Representante Karen Astrith Manrique Olarte honorable Representante Luvi Katherine Miranda Peña honorable Representante Daniel Restrepo Carmona honorable Representante Carlos Alberto Cuenca Chaux honorable Representante Néstor Leonardo Rico Rico honorable Representante Wadith Alberto Manzur Imbett
Radicación	27 de agosto de 2024
Tipo de ley	Ordinaria
Estado	Pendiente para primer debate

### 4. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto **fortalecer la economía rural** mediante el **fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural**. De igual manera, busca incentivar a los productores agrícolas a concentrar sus recursos en instrumentos financieros que puedan servir como garantía para el acceso a crédito, con el fin de aumentar y diversificar su oferta financiera.

La creación de instrumentos financieros y mecanismos que sirvan de garantía, permite que los productores puedan acceder más fácilmente a créditos.

Además, propone la creación de la **Comisión Nacional de Ahorro Productivo**, la cual diseñará estrategias de incentivo al ahorro rural y promoverá la diversificación de las fuentes de financiamiento, incluyendo actores del sector público, privado.

Este proyecto de ley quiere mejorar el acceso al crédito en las zonas rurales de Colombia mediante el ahorro, la educación financiera, y la implementación de mecanismos de mitigación de riesgos, brindando mayor seguridad y oportunidades a los productores agrícolas del país.

## 5. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley número 243 de 2024, consta de 6 artículos incluida su vigencia. El primer artículo establece el objeto de la norma, que es incentivar el ahorro de los productores agrícolas en el sector rural, promoviendo el uso de sus ahorros en instrumentos financieros que sirvan como garantías al crédito.

El artículo segundo y tercero, se centran en la creación y la misión de la Comisión Nacional de Ahorro Productivo. El artículo cuarto, plantea el diseño y la puesta en marcha del ecosistema de ahorro emprendimiento, como medida para llevar al campo información.

El quinto artículo incluye un componente para la gestión de riesgos mediante la implementación de un seguro catastrófico para los pequeños agricultores. Finalmente, el sexto artículo establece la vigencia de la norma.

## 6. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que incentiva el ahorro y facilita el acceso al crédito en el sector rural colombiano corrige fallos estructurales que han impedido el desarrollo económico del sector rural.

Al promover una cultura de ahorro, mejorar el acceso al crédito y mitigar riesgos catastróficos, esta ley contribuirá al fortalecimiento del sector agropecuario colombiano, generando impactos positivos en términos de productividad, seguridad alimentaria y sostenibilidad financiera.

### 6.1. Acceso limitado al crédito en el sector rural.

El acceso a crédito en las zonas rurales ha sido históricamente limitado, afectando la productividad y el crecimiento del sector agropecuario. Los pequeños y medianos productores, que constituyen la base de la economía rural, enfrentan dificultades para acceder a préstamos debido a la falta de garantías suficientes y a los elevados costos asociados a los créditos convencionales. Este proyecto busca corregir estas deficiencias mediante el incentivo al ahorro, facilitando que los agricultores acumulen recursos que puedan ser utilizados como respaldo financiero. Además, se establece un ecosistema financiero más inclusivo, con condiciones crediticias flexibles y adaptadas a las necesidades del sector rural.

### 6.2 Fomento al ahorro productivo

Una de las barreras para el acceso al crédito es la baja cultura de ahorro en las zonas rurales. Este proyecto propone mecanismos para promover el ahorro entre los productores agropecuarios, a través de la creación de una Comisión Nacional de Ahorro Productivo. Dicha comisión estará encargada de desarrollar políticas que promuevan el uso de instrumentos financieros adecuados y accesibles, lo que incrementará la colocación de créditos en el campo. Al fomentar una cultura del ahorro, se busca reducir la dependencia de créditos

onerosos y mejorar las condiciones financieras de los productores rurales a largo plazo.

### 6.2. Reducción de riesgos financieros

El proyecto contempla la implementación de un seguro catastrófico para pequeños productores, con el objetivo de mitigar los riesgos asociados a eventos climáticos adversos, un factor que históricamente ha limitado el acceso al crédito. Este seguro garantizará una protección frente a pérdidas catastróficas, mejorando las condiciones de acceso al crédito al reducir el nivel de riesgo percibido por las instituciones financieras. Al garantizar la estabilidad financiera ante estos riesgos, se facilita que más productores puedan acceder a créditos, incrementando la inversión y productividad en el sector.

### 6.4 Diversificación de la oferta financiera

El proyecto no solo se enfoca en los esquemas tradicionales de financiamiento, sino que promueve el uso de tecnologías financieras emergentes como el ecosistema Fintech y el financiamiento colectivo. Estas innovaciones permitirán diversificar la oferta crediticia, brindando a los pequeños productores acceso a fuentes de financiamiento más flexibles y accesibles. Esto responde a la necesidad de modernizar el sistema financiero rural, ajustándolo a las nuevas realidades tecnológicas y ofreciendo opciones más democráticas y accesibles.

### 6.5. Contribución a la seguridad alimentaria

El fortalecimiento de la economía rural a través del acceso a crédito y el fomento del ahorro contribuye directamente a mejorar la seguridad alimentaria en Colombia. Un sector agropecuario más productivo y financieramente estable garantiza un suministro continuo y sostenible de alimentos, a precios competitivos, tanto para el mercado interno como para la exportación. En un contexto de creciente demanda alimentaria global, fortalecer las capacidades productivas del sector agropecuario es clave para asegurar la estabilidad y el desarrollo económico del país.

## 7. MARCO NORMATIVO

### 7.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

**Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

**Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

**Artículo 66.** Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

## 7.2. FUNDAMENTOS LEGALES

- **Ley 16 de 1990 (Estatuto de Desarrollo Rural):** Fomenta el desarrollo integral del sector agropecuario y rural, promoviendo la modernización del campo y el acceso a crédito.

- **Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero):** Establece un marco regulatorio para el desarrollo del sector agropecuario, incluyendo mecanismos de financiamiento y apoyo al ahorro.

- **Ley 811 de 2003 (Ley de Crédito Agropecuario):** Crea el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, que establece incentivos y condiciones preferenciales para el acceso a financiamiento por parte de los pequeños y medianos productores rurales. Su objeto principal es **promover la asociatividad en el sector agropecuario**, permitiendo que los productores del campo se organicen para acceder a mejores oportunidades de financiamiento, mercados, tecnología, y condiciones para la comercialización de productos.

- **Ley 2186 de 2022 (Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y, medianos productores agropecuarios):** impulsa el desarrollo agrícola con prácticas sostenibles y responsables, para asegurar la disponibilidad de alimentos a largo plazo.

- **Decreto número 1449 de 2015 (“Por medio del cual se modifica el Decreto número 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo relacionado con la reglamentación parcial de la Ley 1731 de 2014 y se dictan otras disposiciones”):** Este decreto facilita la inversión en zonas rurales que más lo necesitan, impulsando proyectos que promuevan tanto la paz como el desarrollo económico y social de estas regiones.

## 8. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento con lo estipulado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, se incorpora el presente acápite junto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Esta ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga*

*exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.*

Sin embargo, es importante precisar que la presente iniciativa, tiene un impacto fiscal, lo anterior teniendo en cuenta que la creación de la **Comisión Nacional de Ahorro Productivo** y el desarrollo del **ecosistema de ahorro y emprendimiento** acarrea costos de implementación y operación.

## 9. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 293 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 establece la obligación de los autores y ponentes de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos las posibles circunstancias o eventos que pueden configurar un conflicto de interés a la luz del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

En el caso particular, es necesario mencionar el inciso segundo del artículo 286 del reglamento del Congreso, el cual establece lo siguiente:

*“(…) Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro(…)”.*

Ahora bien, el Consejo de Estado en Sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que*

el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

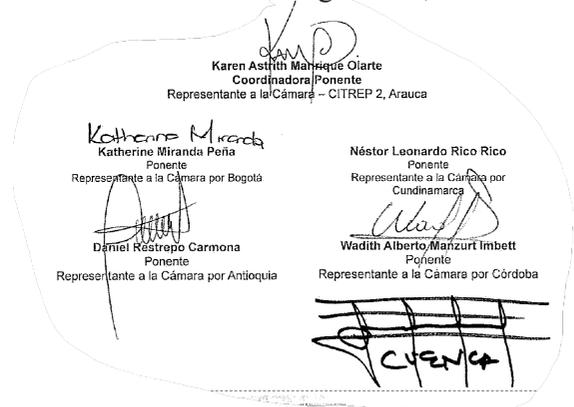
Sin embargo, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

**10. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, de manera respetuosa rendimos ponencia de Primer Debate **POSITIVA** y proponemos de manera respetuosa a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley número 143 de 2024 Cámara, *por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de*

*crédito en el sector rural*, con el texto propuesto y las modificaciones incorporadas.

Firman los Honorables Congresistas,



**11. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Después de analizar el articulado propuesto por los autores de la presente iniciativa, se considera necesario realizar los siguientes ajustes al proyecto de ley.

Texto Original	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p><b>Proyecto de Ley número 243 de 2024</b></p> <p><i>“por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural”</i></p>	<p><b>Proyecto de Ley número 243 de 2024</b></p> <p><i>“por medio del cual se <b>fortalece</b> la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural”</i></p>	<p>Ajuste de errores ortográficos, se sustituye la fortalece por fortalecer, del mismo modo se agrega tilde en la palabra economía.</p>
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto incentivar el ahorro de los productores agrícolas en el sector rural por medio de una mayor concentración de sus recursos en instrumentos financieros que puedan convertirse en garantía de crédito permitiendo el aumento en la colocación y diversificación de la oferta financiera.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto <b>fomentar</b> el ahorro de los productores agrícolas en el sector rural por medio de una mayor concentración de sus recursos en instrumentos financieros que puedan convertirse en garantía de crédito permitiendo el aumento en la colocación y diversificación de la oferta financiera.</p>	<p>Ajuste por mejora de redacción, se sustituye la palabra <i>incentivar</i> por <b>fomentar</b>, lo anterior, con el fin de conservar la unidad de materia entre el título y el objeto.</p>
<p><b>Artículo 2º.</b> Créese la comisión nacional de ahorro productivo para productores rurales de tipo intersectorial con participación pública y privada, que diseñará estrategias de incentivo al ahorro rural por medio de la promoción de políticas públicas articuladas para el aumento de la colocación de crédito a nivel nacional por parte de las entidades financieras de naturaleza pública, privada y mixta, los esquemas de financiamiento colectivo, el ecosistema de financiamiento Fintech, la banca de las oportunidades y demás modelos que integran el financiamiento flexible y democrático en el país.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Créese <b>la Comisión Nacional de Ahorro Productivo para Productores Rurales</b> de tipo intersectorial con participación pública y privada, que diseñará estrategias de incentivo al ahorro rural por medio de la promoción de políticas públicas articuladas para el aumento de la colocación de crédito a nivel nacional por parte de las entidades financieras de naturaleza pública, privada y mixta, los esquemas de financiamiento colectivo, el ecosistema de financiamiento Fintech, la banca de las oportunidades y demás modelos que integran el financiamiento flexible y democrático en el país.</p>	<p>Se ajustan los errores en la transcripción, se agregan mayúsculas en las iniciales de <b>Comisión Nacional de Ahorro Productivo para Productores Rurales</b>, teniendo en cuenta que es un nombre propio.</p>

Texto Original	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>La comisión nacional de ahorro productivo para productores rurales estará conformada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El ministro de Agricultura y Desarrollo rural.</li> <li>2. El director nacional del Instituto Colombiano Agropecuario ICA</li> <li>3. El presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)</li> <li>4. El presidente del Banco Agrario de Colombia</li> <li>5. El superintendente financiero</li> <li>6. El presidente de la Agencia de Desarrollo Rural</li> <li>7. El presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)</li> <li>8. El representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).</li> <li>9. El presidente de Bancóldex</li> <li>10. El director de la Corporación colombiana de investigación agropecuaria Agrosavia.</li> <li>11. El presidente de Asobancaria</li> <li>12. El presidente de Fintech Colombia.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional definirá el procedimiento de la convocatoria, articulación y puesta en funcionamiento en un periodo no superior a seis (6) meses de sancionada esta ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En ningún caso las determinaciones de esta comisión intersectorial serán iguales a las de la comisión nacional de Crédito Agropecuario, se garantiza su autonomía, competencias y productos respecto del objeto principal que propende por la expansión del ahorro en el sector Agropecuario.</p>	<p>La <b><u>Comisión Nacional de Ahorro Productivo para Productores Rurales</u></b> estará conformada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El ministro de Agricultura y Desarrollo rural.</li> <li><b><u>2. El director del DNP</u></b></li> <li>3. El director nacional del Instituto Colombiano Agropecuario ICA</li> <li>4. El presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)</li> <li>5. El presidente del Banco Agrario de Colombia</li> <li>6. El superintendente financiero</li> <li>7. El presidente de la Agencia de Desarrollo Rural</li> <li>8. El presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC</li> <li>9. El representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).</li> <li>10. El presidente de Bancóldex</li> <li>11. El director de la Corporación colombiana de investigación agropecuaria Agrosavia.</li> <li>12. El presidente de Asobancaria</li> <li>13. El presidente de Fintech Colombia</li> </ol> <p><b><u>Parágrafo 1°.</u></b> El <b><u>Gobierno nacional</u></b> definirá el procedimiento de la convocatoria, articulación y puesta en funcionamiento, <b><u>de la Comisión Nacional de Ahorro Productivo</u></b>, en un periodo no superior a seis (6) meses de sancionada esta ley.</p> <p><b><u>Parágrafo 2°.</u></b> En ningún caso las determinaciones de esta comisión intersectorial serán iguales a las de la comisión nacional de Crédito Agropecuario, se garantiza su autonomía, competencias y productos respecto del objeto principal que propende por la expansión del ahorro en el sector Agropecuario.</p>	<p>En la conformación de la Comisión Nacional de Ahorro Productivo se agrega en el numeral 2 al director del Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Al agregarse un nuevo miembro la numeración cambia, en el texto inicial eran 12 los numerales, en el propuesto quedan 13, cambiando el orden en el que se encontraban.</p>

Texto Original	Texto propuesto para primer debate	Justificación
	<p><b><u>Parágrafo 3°.</u></b> La Comisión Nacional de Ahorro Productivo para Productores Rurales sesionará 2 o más veces en el año.</p>	<p>En el parágrafo 1°, se mejora la redacción y se agregan mayúsculas en nombres propios, igualmente se agrega: <b>de la Comisión Nacional de Ahorro Productivo</b>, con el fin de enfatizar lo pretendido en el parágrafo.</p> <p>Se incluye un parágrafo nuevo, con el fin de establecer las sesiones que tendrá que realizar la Comisión Nacional de Ahorro Productivo, y así garantizando que cumpla con lo establecido en el presente proyecto de ley.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> La comisión nacional de ahorro productivo para productores rurales será el máximo órgano de consulta, estudio y análisis de la política de ahorro rural, promoverá la aplicación de modelos de ahorro, innovación y desarrollo para que los productores puedan acceder a diferentes mecanismos que orienten su ciclo de ahorro bajo incentivos especiales que permitan acceso al crédito y a beneficios de capital productivo en concordancia con el objetivo general del artículo 2° de esta ley.</p>	<p><b>Artículo 3°. La <u>Comisión Nacional de Ahorro Productivo</u></b> para productores rurales será el máximo órgano de consulta, estudio y análisis <b><u>en materia</u></b> de política de ahorro rural. <b><u>Tendrá como función promover la implementación de modelos de ahorro, innovación y desarrollo que faciliten a los productores el acceso a diversos mecanismos orientados a su ciclo de ahorro, bajo incentivos especiales que les permitan acceder al crédito y a beneficios de capital productivo, en concordancia con el objetivo general establecido en el artículo 2° de la presente ley.</u></b></p>	<p>Se mejora la redacción.</p>
<p><b>Artículo 4°. Ecosistema de ahorro y emprendimiento.</b> El gobierno nacional en coordinación de la Comisión Nacional de ahorro productivo de que trata esta ley en su artículo 2°, diseñarán y pondrán en funcionamiento el ecosistema de ahorro y emprendimiento como medida que busca llevar al campo colombiano información, educación financiera, gestión del riesgo, gestión financiera, apoyo técnico, entre otras acciones que permitan al productor vincularse a programas de asistencia técnica en ahorro y crédito para los proyectos productivos que emprenda. Será de obligatorio cumplimiento llevar a los municipios la educación financiera y asistencia técnica en ahorro y crédito.</p>	<p><b>Artículo 4°. Ecosistema de ahorro y emprendimiento.</b> El <u>Gobierno nacional</u> en coordinación de la Comisión Nacional de <u>Ahorro Productivo</u> de que trata esta ley en su artículo 2°, diseñarán y pondrán en funcionamiento el ecosistema de ahorro y emprendimiento como medida que busca llevar al campo colombiano información, educación financiera, gestión del riesgo, gestión financiera, apoyo técnico, entre otras acciones que permitan al productor vincularse a programas de asistencia técnica en ahorro y crédito para los proyectos productivos que emprenda. Será de obligatorio cumplimiento llevar a los municipios la educación financiera y asistencia técnica en ahorro y crédito.</p>	<p>Se ajustan los errores en la transcripción, se agregan mayúsculas en los nombres propios del escrito de los artículos.</p>

Texto Original	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p><b>Parágrafo 1°.</b> El gobierno nacional a través de esta comisión pondrá en funcionamiento este ecosistema en un periodo no superior a un (1) años después de sancionada la ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Las secretarías de agricultura o quien haga sus veces del nivel departamental prestarán todo el apoyo administrativo y logístico para la facilitación del funcionamiento de estos ecosistemas.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> El <u>Gobierno nacional</u> a través de esta comisión pondrá en funcionamiento este ecosistema en un periodo no superior a un <u>(1) año</u> después de sancionada la ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Las secretarías de agricultura o quien haga sus veces del nivel departamental prestarán todo el apoyo administrativo y logístico para la facilitación del funcionamiento de estos ecosistemas.</p>	<p>En el parágrafo uno se remueve la s, que se encontraba en la palabra año.</p>
<p><b>Artículo 5°. Gestión del riesgo y seguro catastrófico.</b> El gobierno nacional en el marco del incentivo al ahorro para el productor rural pondrá en marcha un mecanismo de gestión del riesgo en pequeños agricultores rurales para la adquisición del seguro catastrófico que protegerá zonas geográficas en las categorías de microfundio, minifundio y pequeña unidad productiva, para lo cual se deberá profundizar en la aplicación y desarrollo de este tipo de seguro para eventos catastróficos asociados al cambio climático.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para su cumplimiento el gobierno nacional tendrá cinco (5) años para el diseño, aplicación y puesta en marcha de este tipo de seguro a partir de la sanción de esta ley.</p>	<p><b>Artículo 5°. Gestión del riesgo y seguro catastrófico.</b> El <u>Gobierno nacional</u> en el marco del incentivo al ahorro para el productor rural pondrá en marcha un mecanismo de gestión del riesgo en pequeños agricultores rurales para la adquisición del seguro catastrófico que protegerá zonas geográficas en las categorías de microfundio, minifundio y pequeña unidad productiva, para lo cual se deberá profundizar en la aplicación y desarrollo de este tipo de seguro para eventos catastróficos asociados al cambio climático.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para su cumplimiento el <u>Gobierno nacional</u> tendrá cinco (5) años para el diseño, aplicación y puesta en marcha de este tipo de seguro a partir de la sanción de esta ley.</p>	<p>Se agregan mayúsculas en los nombres propios del escrito de los artículos.</p>
<p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> <u>Prioridad en la adquisición estatal de productos agropecuarios de los beneficiarios de los programas de ahorro y crédito rural.</u></p> <p><u>El Gobierno nacional, a través de las entidades encargadas de la adquisición de bienes y servicios, dará prioridad a los productores rurales beneficiarios de los programas creados por esta ley en la compra de productos agropecuarios. Esta prioridad aplicará en los procesos de compra pública de alimentos, insumos agroindustriales y cualquier otro producto relacionado con la producción agrícola, garantizando que un porcentaje mínimo del total adquirido provenga de dichos beneficiarios.</u></p>	<p>Se agrega un artículo nuevo, como artículo 6°, con el fin de dar prioridad a los pequeños productores rurales en la venta de su producción al Estado, garantizando un mercado estable y confiable.</p>

Texto Original	Texto propuesto para primer debate	Justificación
	<p><b>Parágrafo 1°.</b> <u>La prioridad mencionada se otorgará bajo condiciones de calidad, precio y oportunidad equivalentes a las ofrecidas en el mercado, conforme a los principios de contratación pública establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, y en línea con los principios de eficiencia, transparencia y pluralidad de oferentes.</u></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> <u>El Gobierno reglamentará los porcentajes mínimos y los sectores productivos prioritarios dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley.</u></p>	
	<p><b>Artículo 7°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.</p>	<p>Al agregarse un artículo nuevo, la vigencia, se regula en el artículo 7°.</p>

**12. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 243 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural.*

**El Congreso de la República  
DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fomentar el ahorro de los productores agrícolas en el sector rural por medio de una mayor concentración de sus recursos en instrumentos financieros que puedan convertirse en garantía de crédito permitiendo el aumento en la colocación y diversificación de la oferta financiera.

**Artículo 2°.** Créese la Comisión Nacional de Ahorro Productivo para Productores Rurales de tipo intersectorial con participación pública y privada, que diseñará estrategias de incentivo al ahorro rural por medio de la promoción de políticas públicas articuladas para el aumento de la colocación de crédito a nivel nacional por parte de las entidades financieras de naturaleza pública, privada y mixta, los esquemas de financiamiento colectivo, el ecosistema de financiamiento Fintech, la banca de las oportunidades y demás modelos que integran el financiamiento flexible y democrático en el país.

La Comisión Nacional de Ahorro Productivo para Productores Rurales estará conformada por:

1. El ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. El director del DNP
3. El director nacional del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
4. El presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)
5. El presidente del Banco Agrario de Colombia
6. El superintendente financiero
7. El presidente de la Agencia de Desarrollo Rural
8. El presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)
9. El representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
10. El presidente de Bancóldex
11. El director de la Corporación colombiana de investigación agropecuaria Agrosavia.
12. El presidente de Asobancaria
13. El presidente de Fintech Colombia.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional definirá el procedimiento de la convocatoria, articulación y puesta en funcionamiento, de la Comisión Nacional de Ahorro Productivo, en un periodo no superior a seis (6) meses de sancionada esta ley.

**Parágrafo 2°.** En ningún caso las determinaciones de esta comisión intersectorial serán iguales a las de la comisión nacional de Crédito Agropecuario, se garantiza su autonomía, competencias y productos respecto del objeto principal que propende por la expansión del ahorro en el sector Agropecuario.

**Parágrafo 3°.** La Comisión Nacional de Ahorro Productivo para Productores Rurales sesionará 2 o más veces en el año.

**Artículo 3°.** La Comisión Nacional de Ahorro Productivo para Productores Rurales será el máximo órgano de consulta, estudio y análisis en materia de política de ahorro rural. Tendrá como función promover la implementación de modelos de ahorro, innovación y desarrollo que faciliten a los productores el acceso a diversos mecanismos orientados a su ciclo de ahorro, bajo incentivos especiales que les permitan acceder al crédito y a beneficios de capital productivo, en concordancia con el objetivo general establecido en el artículo 2° de la presente ley.

**Artículo 4°. Ecosistema de ahorro y emprendimiento.** El Gobierno nacional en coordinación de la Comisión Nacional de Ahorro Productivo de que trata esta ley en su artículo 2°, diseñarán y pondrán en funcionamiento el ecosistema de ahorro y emprendimiento como medida que busca llevar al campo colombiano información, educación financiera, gestión del riesgo, gestión financiera, apoyo técnico, entre otras acciones que permitan al productor vincularse a programas de asistencia técnica en ahorro y crédito para los proyectos productivos que emprenda. Será de obligatorio cumplimiento llevar a los municipios la educación financiera y asistencia técnica en ahorro y crédito.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional a través de esta comisión pondrá en funcionamiento este ecosistema en un periodo no superior a un (1) años después de sancionada la ley.

**Parágrafo 2°.** Las secretarías de agricultura o quien haga sus veces del nivel departamental prestarán todo el apoyo administrativo y logístico para la facilitación del funcionamiento de estos ecosistemas.

**Artículo 5°. Gestión del riesgo y seguro catastrófico.** El Gobierno nacional en el marco del incentivo al ahorro para el productor rural pondrá en marcha un mecanismo de gestión del riesgo en pequeños agricultores rurales para la adquisición del seguro catastrófico que protegerá zonas geográficas en las categorías de microfundio, minifundio y pequeña unidad productiva, para lo cual se deberá profundizar en la aplicación y desarrollo de este tipo de seguro para eventos catastróficos asociados al cambio climático.

**Parágrafo.** Para su cumplimiento el Gobierno nacional tendrá cinco (5) años para el diseño, aplicación y puesta en marcha de este tipo de seguro a partir de la sanción de esta ley.

**Artículo 6°. Prioridad en la adquisición estatal de productos agropecuarios de los beneficiarios de los programas de ahorro y crédito rural.**

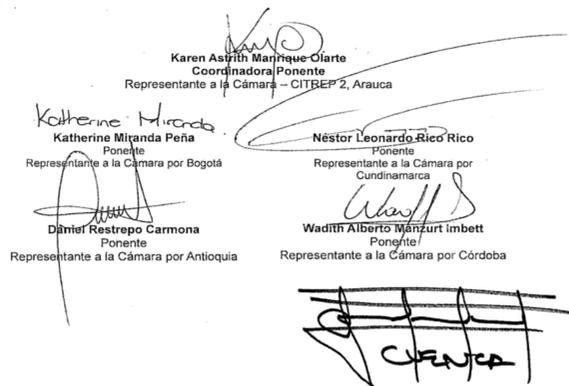
El Gobierno nacional, a través de las entidades encargadas de la adquisición de bienes y servicios, dará prioridad a los productores rurales beneficiarios de los programas creados por esta ley en la compra de productos agropecuarios. Esta prioridad aplicará

en los procesos de compra pública de alimentos, insumos agroindustriales y cualquier otro producto relacionado con la producción agrícola, garantizando que un porcentaje mínimo del total adquirido provenga de dichos beneficiarios.

**Parágrafo 1°.** La prioridad mencionada se otorgará bajo condiciones de calidad, precio y oportunidad equivalentes a las ofrecidas en el mercado, conforme a los principios de contratación pública establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, y en línea con los principios de eficiencia, transparencia y pluralidad de oferentes.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno reglamentará los porcentajes mínimos y los sectores productivos prioritarios dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.



CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 30 de octubre de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley No.243 de 2024 Cámara, "POR MEDIO DEL CUAL SE FORTELECE LA ECONOMÍA RURAL A TRAVÉS DEL FOMENTO DEL AHORRO Y LA COLOCACIÓN DE CRÉDITO EN EL SECTOR RURAL", suscrita por los Honorables Representantes KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE, KATHERINE MIRANDA PEÑA, DANIEL RESTREPO CARMONA, CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX, NÉSTOR LEONARDO RICO RICO, WADITH ALBERTO MANZURI IMBETT, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaría General,

  
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**CONTENIDO**

Gaceta número 1912 - viernes, 8 de noviembre de 2024  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley número 153 de 2024 Cámara, por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos. ....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley número 243 de 2024 Cámara, por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural. ....	24