

Bogotá, 20 de febrero de 2024

Respetado
JAIME LUIS LACOUTURE
Secretario General
Cámara de Representantes

***Asunto:** Radicación Proyecto de Ley: “por medio del cual se protege a las personas trabajadoras del sector aeronáutico, se previene y regula las conductas de pasajeros disruptivos en el sector aeronáutico”.*

Respetado secretario,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 139, 140, 149 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley “por medio del cual se protege a las personas trabajadoras del sector aeronáutico, se previene y regula las conductas de pasajeros disruptivos en el sector aeronáutico”.

Se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

Cordialmente,

Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por
Bogotá
Partido Dignidad

María Fernanda Carrascal
Representante a la Cámara por
Bogotá
Pacto Histórico

Proyecto de ley _____ de 2024 por medio del cual se protege a las personas trabajadoras del sector aeronáutico, se previene y regula las conductas de pasajeros disruptivos en el sector aeronáutico

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto 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 pasajeros disruptivos.

Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de esta ley ténganse 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 éste 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 la prestación del servicio público de transporte aéreo en condiciones dignas y de calidad que se forma con base a 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 para prevenir, sancionar y reparar las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados en el sector aeronáutico 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 sólo 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 5º. 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 6º. 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 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.

Artículo 8º. 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. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Dignidad

María Fernanda Carrascal
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY ____ DE 2024C
“Por medio del cual se protege a las personas trabajadoras del sector aeronáutico, se previene y regula las conductas de pasajeros disruptivos en el sector aeronáutico”

La exposición de motivos está compuesta por ocho (08) apartes:

1. Objeto del Proyecto de Ley
2. Antecedentes de la iniciativa
3. Problema a resolver a través del proyecto de ley
4. Cómo se resuelve el problema
5. Justificación del proyecto de ley
6. Derecho comparado
7. Conflictos de interés
8. Referencias

I. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto 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.

II. Antecedentes de la iniciativa

Durante el presente siglo se ha presentado un incremento sin precedentes en la industria de la aviación comercial en Colombia, aún a pesar de la suspensión y disminución de vuelos como consecuencia de los cierres de fronteras ocasionados por la pandemia del Covid-19, las altas tasas de inflación y el aumento del precio internacional de la gasolina y otros insumos, de esta forma, de acuerdo a la Aeronáutica Civil, para 2022 la movilización de pasajeros aumentó en un 57,2% (con 48.004.000 viajeros transportados), dando lugar a una tasa de crecimiento de más de 16% comparado con el año 2019 (Zorro, 2023).

Sin embargo, la expansión y fortalecimiento de la industria de la aviación comercial ha estado acompañada del crecimiento de conductas de hostigamiento y violencia física y sexual por parte de pasajeros aéreos, acción clasificada por la normativa internacional como pasajeros rebeldes y/o perturbadores (*unruly and disruptive passengers*¹). (Hawkins, 2023)

¹ Véase el Documento 10117 de la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI (ICAO en inglés): *Guidance Material on the Legal Aspects of Unruly/ Disruptive Passengers*.

Esta tendencia también se ha presentado a nivel internacional, de esta forma, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés), informó que entre 2007 y 2016, las aerolíneas asociadas reportaron más de 58 mil incidentes relacionados con pasajeros disruptivos, conductas que son muy variadas e incluyen: agresiones a tripulantes de cabina, peleas entre pasajeros ebrios, abuso de menores, acoso y agresión sexual, consumo ilegal de drogas a bordo, negativa a seguir las instrucciones legales de un miembro de la tripulación, destrucción del equipo de seguridad a bordo, saqueo y vandalismo de equipos y asientos de aeronaves, etc. (Hawkins, 2023)

A su vez en 2019 la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte ITF² realizó una encuesta a 3500 tripulantes encontrando que: i) casi la mitad dijo ser víctima de violencia o acoso; ii) el 48% dijo haber experimentado acoso sexual y, iii) sólo el 34% de las personas acosadas reportaron a su empleador para evitar dañar su carrera o sufrir revictimización (Hawkins, 2023).

Por su parte, la Asociación de Sobrecargos de EE.UU (Association of Flight Attendants) realizó en 2021 una encuesta dirigida a 5000 tripulantes la cual arrojó que más del 85% había enfrentado a pasajeros disruptivos; el 68% había experimentado acoso sexual y el 35% reportó haber sufrido un caso de acoso sexual durante el último año (AFA, 2021). Otras cifras reportadas en Estados Unidos evidencian la existencia de más de 7000 casos de pasajeros disruptivos entre abril de 2021 y el mismo mes de 2022 (Almanza, 2022).

En el caso de Colombia, la Aeronáutica Civil reportó que, entre 2021 y 2022, se registraron 205 quejas por infracciones a la normatividad legal por parte de pasajeros³, denotando a su vez una tendencia creciente en los casos registrados por lo cual, y debido a la presión de los medios de comunicación nacionales e internacionales, en junio de 2022 la entidad, junto con el Ministerio del Transporte, la Policía Nacional de Colombia y las principales aerolíneas del mercado nacional, lanzaron la campaña **#PasajeroEjemplar** a través de la cual se buscó convencer a los pasajeros de la necesidad de adoptar un buen comportamiento antes, durante y después del vuelo, no obstante, dicha iniciativa no contó con la participación de las y los trabajadores aeronáuticos y aeroportuarios ni intentó modificar la normatividad y responsabilidades institucionales con el fin de sancionar y reducir este tipo de conductas que ponen en riesgo no solo la seguridad operativa sino la integridad física, emocional y la dignidad de las personas que laboran en la industria de aviación civil del país, quienes deben enfrentar la violencia y hostigamiento de pasajeros disruptivos.

Como consecuencia de lo anterior, el Sindicato de los Trabajadores del Transporte Aéreo Colombiano, Servicios, Logística y Conexos - SINTRATAC y la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -ACDAC- en marzo del 2023 lanzaron una campaña para prevenir y socializar los efectos negativos generados por parte de los pasajeros disruptivos, la cual se denominó **“El vuelo de la reconciliación”** y

² Data guardada como documento interno de la ITF, sección de Aviación Civil y Turismo.

³Véase:

<https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/10969/mintransporte-y-aerocivil-lanzan-campana-pasajeroejemplar-para-promover-el-buen-comportamiento-en-aeropuertos-y-aeronaves/> (recuperado el 12 de enero de 2024).

consistió en brindarle un detalle a los y las pasajeras en el aeropuerto El Dorado con el objetivo de concientizarlos en torno a los efectos negativos generados por conductas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras, específicamente cuando estas afectan la integridad mental y física de las personas trabajadoras del sector y la seguridad aeronáutica del país.

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



(Fuente: <https://x.com/JenniferPedraz/status/1640715929960222720?s=20> y <https://x.com/MafeCarrascal/status/1640722397392261121?s=20>)

La campaña fue registrada por medios nacionales así:

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



(Fuente Noticias Caracol: <https://www.youtube.com/watch?v=QWlUuE3Y1hs>)

Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta la gran afectación que las conductas de los pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados generan en las personas trabajadoras del sector de la aviación civil, el 11 de mayo de 2023 las Representantes a la Cámara Jennifer Pedraza y María Fernanda Carrascal, en compañía de la Senadora Gloria Flórez y en articulación con las organizaciones sindicales ACAV, SINTRATAC y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte-ITF, citaron a una audiencia pública “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: Archivo de la UTL de la H.R Maria Fernanda Carrascal)

La audiencia pública contó con la participación de los sindicatos antes mencionados, la Aeronáutica Civil, los ministerios de Transporte y Trabajo, delegados de la ITF, representantes de algunas aerolíneas que operan en el país y de OPAIN S.A, entre otros y permitió identificar una preocupación común de los distintos actores del sector aeronáutico alrededor de las conductas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas y su afectación a los derechos de las personas trabajadoras del mismo.

Como consecuencia de ello, autoridades de la rama ejecutiva, sindicatos, empresas y congresistas se comprometieron a adelantar sesiones de trabajo para formular un proyecto de ley que fortaleciera las sanciones a pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados y perturbadores, así como crear mayores protecciones y garantías 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 transporte aéreo.

Mediante diversas mesas de trabajo tripartito, entre julio y noviembre de 2023, se elaboró el presente proyecto de ley que presentamos a consideración del Congreso de la República. Agradecemos a SINTRATAC, ACAV, la ITF, a la Aeronáutica Civil, los ministerios de Transporte y del Trabajo, a la Asociación Internacional del Transporte Aéreo -IATA-, a Avianca, Wingo, Copa y Latam, por su disposición para avanzar en este acuerdo para proteger a las personas trabajadoras del sector aeronáutico y la seguridad general aeronáutica del país, además de velar por el interés general de los pasajeros y usuarios del sistema aéreo.

III. Problemática que se busca resolver a través del proyecto de ley: la ambigüedad normativa sobre las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados y perturbadores

En Colombia se cuenta con normatividad y reglamentación en torno a las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados y perturbadores, de esta forma si bien el Reglamento Aeronáutico Colombiano (RAC) se encuentra acorde con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional-OACI⁴ teniendo en cuenta que explica y define en qué consiste cada acto perturbador, estipula las obligaciones de los pasajeros (RAC 3.10.2.25.1) y las competencias de las aerolíneas en casos en que un pasajero transgreda estos reglamentos (3.10.2.25.2), no existe una norma que articule los procedimientos existentes, contemple una transición armónica entre las investigaciones y sanciones administrativas y las acciones judiciales respectivas⁵, puntualice la corresponsabilidad de las entidades, y cuente con mecanismos de prevención, reparación a las víctimas y sanciones pertinentes para evitar que esta conducta siga presentándose de forma impune.

En particular, en torno a las sanciones, es importante tener en cuenta que el RAC, aplicando el artículo 55 de la Ley 105 de 1993, estipula multas, como sanción a las conductas de pasajeros disruptivos, las cuales varían en severidad de acuerdo con la gravedad de la conducta, no obstante, no existe articulación en torno a las responsabilidades de las entidades competentes, de esta forma, en caso de presentarse conductas perturbadoras ocasionadas por pasajeros, que no puedan prevenirse, es obligatorio:

- Informar, inmediatamente al Grupo de Atención al Usuario y a la Dependencia de Seguridad de la Aviación Civil del aeropuerto en cuestión,

⁴ La OACI es un ente multilateral que se encuentra dentro de la institucionalidad de las Naciones Unidas, ha producido varios manuales para facilitar prevenir y sancionar actos de conductas disruptivas de pasajeros aéreos, principalmente, las referidas a los siguientes documentos: El Protocolo de Montreal de 2014 y el Doc. 10117, Manual sobre los Aspectos Legales de los Pasajeros Perturbadoras y Disruptivos, y el Anexo 17-Seguridad – Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita, entre otras.

⁵ Es la misma situación para los países de Argentina y Chile, por ejemplo, dónde sus manuales de seguridad aeronáutica y aeroportuaria no ofrecen lineamientos para aclarar responsabilidades y procedimientos en el manejo administrativo y/o penal de pasajeros disruptivos y situaciones perturbadoras relacionadas. Véanse, respectivamente: Argentina: Administración Nacional de Aviación Civil, Comando de Regiones Aéreas: Regulaciones Argentinas de Aviación Civil. julio de 2008; Chile: Dirección General de Aeronáutica Civil de Chile, Departamento de Planeación: Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil (PNSAC), septiembre de 2021.

para así determinar quiénes se harán presentes para tomar las medidas que correspondan y coordinar la adecuada atención a los pasajeros.

- Las empresas concesionarias de cada aeropuerto deben generar el reporte de la situación e informar directamente al grupo de atención al usuario que tiene la potestad de penalizar al pasajero con una multa, la cual, en la mayoría de los casos, no se paga.
- Cada aeropuerto tiene su propio plan de seguridad, en el caso de Opain (concesionaria del Aeropuerto el Dorado) su personal de tierra es responsable de asegurar que un pasajero o usuario del transporte aéreo perturbador o potencialmente perturbador, no sea aceptado para el vuelo por considerar que puede resultar comprometida la seguridad operacional y la seguridad de la aviación civil del terminal o de la aeronave, de la tripulación, y de otros usuarios (Márquez, 2018).
- El numeral 3.10.2.25.2 del RAC 3 preceptúa que la aerolínea tiene la potestad de permitir o no autorizar, nuevamente, el embarque del pasajero disruptivo teniendo en cuenta que, por restricciones constitucionales sobre el derecho al libre acceso a un servicio público esencial, como se considera el transporte aéreo, no se puede aplicar una “lista de viajeros no conformes” (comúnmente referido como lista negra de viajeros disruptivos).

De similar manera, existen sanciones establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, aunque las conductas no están enfocadas solamente al sector aéreo, sino en todo el sistema de transporte en general; existen igualmente conductas que pueden catalogarse como delito aeronáutico, aunque tal denominación no se establezca de esa manera en el Régimen Penal colombiano en el que están tipificadas solamente como delitos.

No obstante lo anterior, la complejidad regulatoria, especialmente en torno a conductas disruptivas que se generan en vuelos internacionales y con pasajeros extranjeros, genera que las infracciones y conductas violentas no enfrenten procesos y sanciones más ejemplares, que tengan en cuenta la gravedad de los actos y las muchas afectaciones, tanto físicas como psicosociales que se generan sobre las víctimas que son, en su gran mayoría, miembros del personal de las aerolíneas que no cuentan con las debidas protecciones ni respaldo institucional (Hawkins, 2023). De esta forma, la casuística recolectada en la audiencia pública llevada a cabo el 11 de mayo de 2023, evidenció cómo las personas trabajadoras víctimas de estas conductas fueron revictimizadas por haber registrado una queja, mientras que los victimarios eran liberados o incluso, premiados por su violencia.

En este contexto, si bien la Aeronáutica Civil impuso multas por más de 500 millones de pesos entre 2016 y 2020, y 60 personas fueron sancionadas, en casos en que se demostró claramente dentro de las respectivas investigaciones que cometieron actos indebidos en aeropuertos o al interior de aeronaves, el fenómeno de los pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados o perturbadores sigue en aumento, de esta forma, en 2022 se tuvo un aumento en el 62% de las quejas, evidenciando un máximo histórico, lo cual demuestra la necesidad de contar con legislación que aporte medidas integrales para prevenir y erradicar esta problemática de forma efectiva, lo cual se pretende a través del presente proyecto de ley:

Tabla 1. Multas impuestas por año a pasajeros disruptivos



Fuente: Información aportada por la Aeronáutica Civil a la mesa de trabajo en la que se construyó el presente proyecto de ley

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



Fuente: Información aportada por la Aeronáutica Civil a la mesa de trabajo en la que se construyó el presente proyecto de ley

Desde esta perspectiva, la tendencia en el aumento de las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados o perturbadores también ha sido evidenciada por parte de las aerolíneas, las cuales han recolectado la siguiente información:

- **LATAM Airlines:**

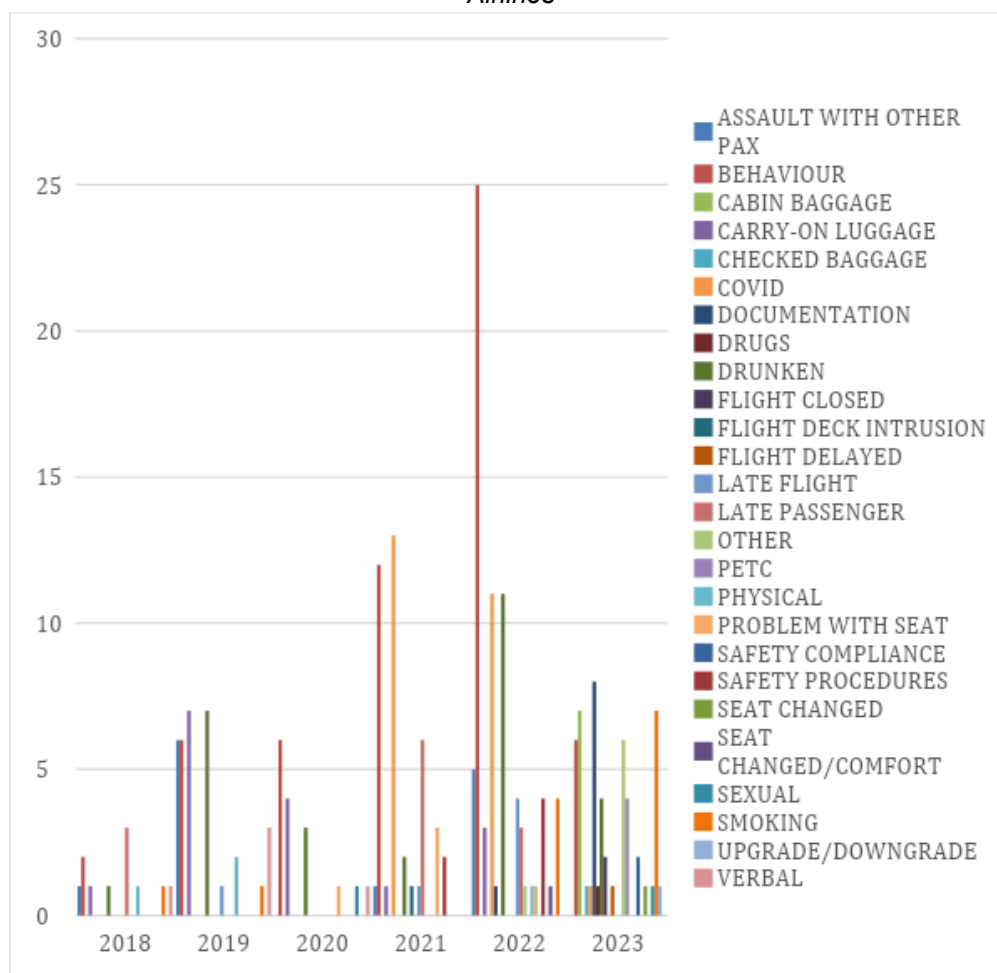
LATAM clasifica internamente el comportamiento de los pasajeros disruptivos de la siguiente manera:

- **Categoría I:** Pasajero que afecta levemente la seguridad, higiene o buen orden a éste se le advierte verbalmente que deponga su comportamiento acatando la instrucción dada.
- **Categoría II:** Pasajero que no acata instrucciones y después de reiteradas advertencias persiste en su actitud, su comportamiento se torna verbalmente agresivo y se requiere apoyo del líder de aeropuerto o autoridad policial.
- **Categoría III:** Pasajero que afecta considerablemente la seguridad, higiene o buen orden de otros pasajeros, su comportamiento es agresivo, violento incluyendo asalto agresión física y/o amenazas, también se considera a aquel

que provoca impacto en las operaciones (atrasos, cancelaciones, retorno de aeronaves, vencimiento de tripulaciones, y costos asociados).

Entre el enero de 2018 y septiembre de 2023 se presentaron 230 incidentes ocasionados por pasajeros disruptivos, así:

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



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por LATAM

Los pasajeros disruptivos de categoría I no se registran dado que se logra dar manejo a la situación, la mayoría de eventos se presentan en el proceso de abordaje y en vuelo, la causa BEHAVIOR (Comportamiento), hace referencia a los pasajeros que llegan molestos sin tener una causa, se evidencia que la causa BEHAVIOR es una de las más frecuentes, a su vez, otra de las causas más frecuentes son los pasajeros que presuntamente se presentan bajo efectos del alcohol o drogas.

- **Aero República:**

En Aerorepublica S.A cuentan con aproximadamente 210 tripulantes de cabina de pasajeros, de los cuales 57 respondieron una encuesta propuesta por la compañía para diagnosticar el fenómeno pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados o perturbadores, arrojando las siguientes conclusiones:

- El 85% de los tripulantes que respondieron la encuesta (27% del total de la planta), manifestaron haber experimentado incidentes con pasajeros disruptivos.
- En la mayoría de los casos los incidentes con pasajeros disruptivos conllevan agresiones verbales, en seis de esos casos pudo trascender a agresiones físicas y recientemente dos tripulantes fueron víctimas de robo, de su base de ventas de servicio a bordo, por parte de un pasajero en desarrollo del vuelo.
- Estos hechos se presentan con mayor frecuencia durante el proceso de embarque del vuelo, servicio a bordo y desembarque.

1. Desde tu rol como Tripulante de Cabina de Pasajeros ¿Has experimentado incidentes con pasajeros disruptivos?

[Más detalles](#)

● Si	49
● No	8



2. En caso de que si hayas experimentado incidentes con pasajeros disruptivos ¿Que tipo de agresiones has experimentado?

[Más detalles](#)

● Verbal	47
● Físico	6
● A tus pertenencias	2

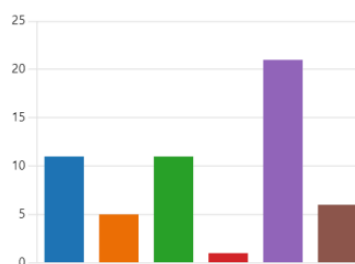


3. De acuerdo con tus respuestas anteriores, ¿Con que frecuencia se presentan este tipo de agresiones?

[Más detalles](#)

[Información](#)

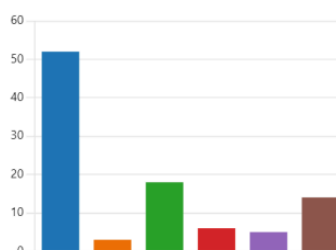
1 vez cada mes	11
1 vez por trimestre	5
1 vez por semestre	11
1 vez por año	1
Con mayor frecuencia de las op...	21
Con menor frecuencia de las op...	6



4. ¿En qué momento del vuelo has experimentado una situación con un pasajero disruptivo? (0 punto)

[Más detalles](#)

Durante el embarque (inicio de ...	52
Durante el ascenso	3
Durante el servicio a bordo	18
En preparación para el descenso	6
Aterrizaje	5
Desembarque	14



IV. Cómo se resuelve el problema

A través del presente proyecto de ley se implementan medidas para proteger de forma integral a las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos, perturbadores, insubordinados o indisciplinados a través del establecimiento de medidas que solucionen la dispersión y ambigüedad normativa que actualmente se presenta en el sector, así:

- La consolidación de la definición de personas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas.
- La inclusión de un enfoque diferencial y de género en todas las medidas a aplicar para abordar las consecuencias de las conductas de personas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas.
- La modificación del régimen sancionatorio establecido en el artículo 55 de la Ley 105 de 1993, incluyendo como sanción la restricción temporal al servicio de transporte aéreo e incorporando como bien jurídico a proteger los derechos laborales de las personas trabajadoras del sector aeronáutico.
- La inclusión de la facultad de la Aeronáutica Civil para imponer como sanción límites temporales al transporte aéreo frente a conductas ejecutadas por personas indisciplinadas, perturbadoras, disruptivas o insubordinadas cuando estas atenten contra la dignidad de las personas trabajadoras del sector aeronáutico y la seguridad operacional.
- El reconocimiento de afectaciones susceptibles de reparación a las personas trabajadoras del sector aeronáutico víctimas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.
- La orden a la autoridad aeronáutica, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación de crear mecanismos ágiles o abreviados para denunciar los

casos de afectaciones ocurridas por pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.

- La orden de crear una política pública de la cultura del vuelo con el fin de promover el mejoramiento en la prestación del servicio, la prevención, atención y reparación de las conductas indisciplinadas, insubordinadas, perturbadoras o disruptivas, así como que el incentivo del uso mecanismos alternativos de reparación de conflictos y la identificación de las distintas responsabilidades de los actores en el sector.

V. Justificación del proyecto de ley

1. Marco Normativo:

1.1. Ordenamiento jurídico internacional:

1.1.1. En torno a los pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados en la modalidad aérea

Sobre el particular, tenemos los siguientes instrumentos:

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

Dicho Convenio, aprobado por en Colombia por la Ley 14 de 1972, es un tratado realizado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y ratificado por 186 países. Este convenio establece la jurisdicción del Estado en el registro de la aeronave y otorga ciertas facultades al comandante para lidiar con aquellas personas que pudieran haber cometido alguna infracción o conflicto que pudiera poner en peligro a la aeronave. En particular prescribe:

“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 aprobado por Colombia a través de la Ley 14 de 1972 y se creó para abordar los actos ilícitos de apoderamiento o ejercicio del control de aeronaves en vuelo que ponen en peligro la seguridad de las personas y los bienes, afectan gravemente a la explotación de los servicios aéreos y socavan la confianza de los pueblos del mundo en la seguridad de la aviación civil. En particular, resulta conveniente destacar:

“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 sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves; el Protocolo entró en vigor el 1 de enero de 2020 y se encuentra abierto para ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

Este protocolo refuerza las disposiciones de seguridad de la aviación y otorga poder a los Estados para enjuiciar a pasajeros rebeldes que aterricen en su territorio independientemente de donde haya sido matriculada la aeronave.

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

Este manual es un resultado importante de la adopción del Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Protocolo de Montreal de 2014).

El objetivo de este manual es asistir a los gobiernos nacionales en la formulación de medidas jurídicas apropiadas y más armonizadas para prevenir y manejar incidentes con pasajeros insubordinados y perturbadores en vuelos internacionales, teniendo en cuenta que la conducta insubordinada y perturbadora de un pasajero puede poner en peligro la seguridad y protección de la aeronave, la tripulación y los pasajeros, también puede ocasionar trastornos costosos para las líneas aéreas y los pasajeros en situaciones en que sea necesario desviar la aeronave para controlar estos incidentes.

Las orientaciones contemplan muchas medidas prácticas que pueden considerarse en la formulación de políticas, incluyendo las multas inmediatas para reforzar las medidas de orden público.

1.1.2. En torno a la violencia y el acoso en el lugar de trabajo

Teniendo en cuenta la vulneración de derechos humanos ocasionada por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, fenómeno dentro del cual se inscriben las conductas de pasajeros disruptivos perturbadores, insubordinados o indisciplinados, existen diversos instrumentos internacionales que generan lineamientos para la creación de leyes y políticas públicas dirigidas a atender de forma integral esta problemática, dentro de los cuáles se puede destacar:

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

A través de la Resolución 48/14 de la Asamblea General, relativa a la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se define la violencia contra las mujeres, la cual se prohíbe en el contexto laboral. A su vez, se exhorta a establecer sanciones penales, civiles, y de tipo administrativo con 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 4

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 7 y 16 puntualiza que los Estados Parte deben adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los ámbitos, incluida la igualdad ante la ley, en la gobernanza y la política, el lugar de trabajo y otras áreas de la vida pública y social (art. 7-16).

A su vez, 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**

A través del párrafo 178, prescribe que el acoso sexual es una forma de discriminación y violencia contra la mujer, requiriendo a los distintos actores como el gobierno, empleadores, sociedad civil y sindicatos que garanticen que los Estados promulguen y hagan cumplir leyes sobre acoso sexual. A su vez, exhorta a los empleadores a elaborar políticas y estrategias para combatirlo.

- **Convenio 111 sobre la discriminación empleo y ocupación y Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT**

A través del Convenio 111 de la OIT, en su artículo 2, 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.”

Por su parte la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha confirmado que el acoso sexual es una forma de

discriminación sexual incluida en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (Núm. 111) y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (Núm. 169) el cual también prohíbe específicamente el acoso sexual en el lugar de trabajo.

A su vez, la OIT ha indicado que el acoso genera un impacto negativo en el ámbito laboral ya que atenta contra la igualdad en el trabajo, incidiendo en la integridad, dignidad y bienestar de las personas trabajadoras, lo anterior, afecta a las empresas porque debilita las bases sobre las cuales deben construirse las relaciones laborales y perjudica la productividad. (OIT, 2003)

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

A través del Convenio 190 de la OIT⁶ y la Recomendación 206, se establece un marco jurídico para prevenir y abordar la violencia y el acoso en el ámbito laboral, incluyendo tanto el sector público como el privado.

El Convenio define 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...”

Disposición en virtud de la cual es posible colegir que las conductas realizadas por pasajeros disruptivos, perturbadores, insubordinados o indisciplinados constituyen actos de violencia y acoso en contra de las personas trabajadoras del sector aeronáutico, siendo fundamental implementar medidas, como las que se proponen a través del presente proyecto de ley, para prevenirlas y sancionarlas de forma efectiva.

A su vez, el Convenio tiene las siguientes características:

- **Alcance de aplicación:** El Convenio 190 se aplica a todos los trabajadores y trabajadoras, así como a personas en formación, aprendices, trabajadores y trabajadoras migrantes, y personas que buscan empleo.
- **Responsabilidades de los empleadores:** El Convenio establece que los empleadores tienen la responsabilidad de garantizar un ambiente de trabajo

⁶ Dicho Convenio no ha sido ratificado por Colombia, no obstante, al ser un Estado miembro de la OIT es fundamental que el legislador colombiano lo tenga como marco de referencia para el diseño de la legislación y políticas públicas.

seguro y saludable que prevenga la violencia y el acoso, a su vez, deben adoptar medidas para prevenir, proteger y abordar estos problemas.

- **Protección de los denunciantes:** El Convenio 190 enfatiza la importancia de proteger a quienes denuncian casos de violencia y acoso. A su vez, los denunciantes deben recibir protección contra represalias o discriminación por haber presentado una queja.
- **Conciliación y remedios:** El Convenio destaca la importancia de proporcionar mecanismos de conciliación y remedios efectivos para las personas que han sido víctimas de violencia y acoso. Esto puede incluir procedimientos de denuncia internos, investigaciones imparciales y acceso a recursos legales y servicios de apoyo.

La Recomendación 206 de la OIT complementa el Convenio 190 y proporciona orientaciones prácticas sobre cómo prevenir y abordar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Algunos de los puntos clave de la Recomendación 206 son:

1. **Principios fundamentales:** Los miembros deben adoptar un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para abordar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
 2. **Igualdad y no discriminación:** Las disposiciones sobre violencia y acoso contenidas en la legislación y las políticas nacionales deben tener en cuenta los instrumentos de la OIT sobre igualdad y no discriminación.
 3. **Compensación:** Las víctimas de violencia y acoso en el mundo del trabajo deben tener acceso a compensación en casos de lesiones psicosociales, físicas o cualquier otra enfermedad que resulte en incapacidad para trabajar.
- **Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer - Convención de Belém do Pará de 1994**

La Convención ratifica el derecho de las mujeres a no ser objeto de violencia, incluido el acoso sexual laboral o en cualquier otro contexto, exigiendo a los Estados crear normas jurídicas que protejan a las mujeres contra el acoso y otras formas de violencia. Específicamente, en su artículo 2 preceptúa que el acoso sexual en el lugar de trabajo, constituye violencia contra la mujer.

A su vez, 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(...)

1.2. Ordenamiento jurídico nacional

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

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

El Reglamento Aeronáutico de Colombia faculta a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para iniciar investigaciones en contra de los pasajeros disruptivos, perturbadores, insubordinados o indisciplinados, tal como se evidenciará a continuación:

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

Define a una persona disruptiva o perturbadora como aquella que no respeta las normas de conducta en un aeropuerto o a bordo de una aeronave o que no respeta las instrucciones del personal del 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.

También se define a una persona insubordinada como el pasajero o quien comete a bordo de una aeronave civil, desde el momento en que se cierra la puerta de la aeronave antes del despegue hasta el momento en que se vuelve a abrir después del aterrizaje, un acto de:

- a. Agresión, intimidación, amenaza o acto temerario intencional que pone en peligro el orden o la seguridad de los bienes o las personas.
- b. Agresión, intimidación, amenaza o interferencia en el desempeño de las funciones de un miembro de la tripulación o que disminuye la capacidad de éste para desempeñar dichas funciones.
- 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 probadamente inconsistente, poniendo en peligro, la seguridad operacional de una aeronave en vuelo.
- e. Desobediencia de órdenes o instrucciones legítimas impartidas con la finalidad de realizar operaciones seguras, ordenadas o eficientes.

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 dicha normas se aplican dentro del territorio nacional, o a bordo de aeronaves civiles de matrícula colombiana o extranjeras que sean operadas por explotador colombiano.”

Asimismo, el RAC 13 también establece en la sección 13.015 la definición del concepto de Facultad Sancionatoria como aquella que tiene la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil -UAEAC de acuerdo a la ley, a través de las dependencias y funcionarios competentes al efecto, para sancionar a cualquier persona que viole las normas aeronáuticas.

En desarrollo de 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) Quién, 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 agrede 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.”

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

A través del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana el ordenamiento jurídico habilita a la autoridad policiva para actuar frente a la presencia pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados en una aeronave o aeropuerto. Asimismo, el Piloto de la aeronave en caso de

identificar un comportamiento contrario a la convivencia podrá asumir transitoriamente funciones de autoridad de policía para después poner a disposición de las autoridades al pasajero disruptivo, indisciplinado, perturbador o insubordinado.

De esta forma, 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 rodamiento 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 1o. 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
<i>Numeral 1</i>	<i>Amonestación</i>
<i>Numeral 2</i>	<i>Multa General tipo 1</i>
<i>Numeral 3</i>	<i>Multa General tipo 2</i>
<i>Numeral 4</i>	<i>Amonestación</i>
<i>Numeral 5</i>	<i>Multa General tipo 1</i>
<i>Numeral 6</i>	<i>Multa General tipo 1</i>
<i>Numeral 7</i>	<i>Multa General tipo 2</i>
<i>Numeral 8</i>	<i>Multa General tipo 4</i>
<i>Numeral 9</i>	<i>Multa General tipo 3</i>
<i>Numeral 10</i>	<i>Multa General tipo 4</i>
<i>Numeral 11</i>	<i>Amonestación</i>
<i>Numeral 12</i>	<i>Multa General tipo 1</i>
<i>Numeral 13</i>	<i>Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles</i>
<i>Numeral 14</i>	<i>Multa General Tipo 3</i>
<i>Numeral 15</i>	<i>Multa General Tipo 4</i>
<i>Numeral 16</i>	<i>Multa General Tipo 3.</i>

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de las conductas cometidas por parte de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados es posible aplicar como sanción la Amonestación, Multa General Tipo 1, Tipo 2, Tipo 3, Tipo 4 o Reparación de 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 referido 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. Aprehensión con fin judicial.*
- 14. Apoyo urgente de los particulares.*
- 15. Asistencia militar.”*

Respecto a 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.”

1.2.1.3. Código Penal Colombiano

En primer lugar es importante señalar que por mandato del artículo 15 de la Ley 599 de 2000, la ley penal colombiana puede aplicarse a quienes hayan abordado una aeronave colombiana, de esta forma:

“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.

A su vez, en materia penal, la conducta de los pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados se puede subsumir en los siguiente tipos penales:

- *“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 punto 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 resarciere 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 puntos 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.”*

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

Teniendo en cuenta la gravedad de la violencia y el acoso (dentro del que se encuentra el acoso sexual) y sus afectaciones a los derechos humanos, la legislación le sanciona en el marco del derecho penal, laboral, disciplinario o policivo, dependiendo del ámbito en el que se ocasione y su gravedad.

En particular y para efectos del presente proyecto de ley resulta pertinente destacar la siguiente normatividad:

- **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.

A su vez, en su artículo 2 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 de que el acoso laboral ha aumentado con el pasar de los años la normatividad laboral no resulta del todo efectiva para abordarlo y garantizar el acceso a la justicia y reparación a las víctimas. Teniendo en cuenta lo anterior, puede destacarse la Ley 1010 de 2006, la cual (Bohórquez & Rodríguez, 2023):

- Define el acoso laboral: La ley establece una definición clara de lo que se considera acoso laboral, abarcando tanto acciones directas como indirectas que generen un ambiente hostil en el lugar de trabajo.
- Responsabilidades del empleador: La ley establece que los empleadores tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir el acoso laboral, así como para investigar y sancionar adecuadamente los casos que se presenten en su empresa u organización.
- Procedimientos de denuncia: La ley establece procedimientos específicos para que los trabajadores puedan denunciar situaciones de acoso laboral, garantizando la confidencialidad y protección de quienes realicen las denuncias.
- Protección a la víctima: La ley prohíbe cualquier tipo de represalia o retaliación contra el trabajador que haya denunciado acoso laboral.

- Sanciones: La ley contempla sanciones para aquellos empleadores o trabajadores que incurran en acoso laboral, con el objetivo de desestimular esta conducta y promover un entorno laboral respetuoso.

1.2.3. Frente a la Cultura del Vuelo como Política Pública.

En la normatividad colombiana existen 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”.

Teniendo en cuenta lo anterior resulta fundamental generar conciencia en los pasajeros para que todos entiendan claramente lo que constituye un comportamiento prohibido a bordo de aeronaves o en las instalaciones aeroportuarias y las acciones administrativas y penales, que pueden resultar para las conductas de incumplimiento.

De esta forma, a través del proyecto de ley se busca generar una política pública integral que complementa la normatividad actual para abordar la prevención de las conductas de pasajeros disruptivos, insubordinados, perturbadores o indisciplinados, en la que se encuentren involucrados todos los actores del sector y se restablezcan los derechos de las víctimas.

1.3. Fundamento jurisprudencial: Constitucionalidad de las restricciones temporales al servicio de transporte aéreo a personas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras

En virtud de los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, el principio fundamental del transporte es inherente al interés general y al bien común, a su vez, se encuentra instituido 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, disposiciones en las que también se prioriza la garantía de seguridad de las personas que hacen uso de él.

Teniendo en cuenta las graves consecuencias que tienen las conductas de las personas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras en los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico y en la seguridad operacional, las aerolíneas colombianas implementaron como estrategia de solución, tal como se ha hecho en otros países, la “lista de pasajeros no conformes” que fue una base de datos que incluía a pasajeros a quienes se les negaba el servicio como consecuencia de comportamientos que se consideraban como inapropiados, no obstante, un pasajero consideró que dicha estrategia vulneraba sus derechos constitucionales de locomoción y al trabajo por lo cual interpuso una acción de tutela frente a la cual la Corte Constitucional emitió la **sentencia T-987 de 2012** en virtud de la cual se preceptuó 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)

En virtud de las anteriores consideraciones la Corte Constitucional negó la posibilidad de implementar listas de pasajeros no conformes, por tanto, actualmente las aerolíneas no pueden negar el acceso público al transporte con carácter permanente o temporal teniendo en cuenta que, para la Corte, las Aerolíneas “están investidas de la potestad de negar el acceso a los vuelos a los pasajeros que incurran en faltas tipificadas por los RAC, en el marco de una operación aeronáutica particular y específica.”(énfasis fuera de texto)

Por su parte a través 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)

Teniendo en cuenta lo anterior es claro que si bien hay derechos fundamentales en juego, como el de locomoción, este no es absoluto ya que se encuentra supeditado al interés general, particularmente a garantizar la prestación eficiente del servicio y la protección de los usuarios, como se pretende en este caso teniendo en cuenta la gravedad que supone para la garantía de derechos laborales y la seguridad operacional, la conducta de pasajeros disruptivos, perturbadores, indisciplinados o insubordinados; desde esta perspectiva y atendiendo las directrices de la jurisprudencia constitucional, el derecho a la locomoción sólo puede ser limitado por ley, lo cual se busca en este proyecto a través de la consagración de restricciones temporales al servicio de transporte aéreo a personas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a la luz del aumento de las conductas disruptivas, las afectaciones que están sufriendo las personas trabajadoras y la seguridad operacional, y la ineficacia de las sanciones prescritas en la legislación actual, se tiene 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 autoridades del ejecutivo en torno a la imperiosa necesidad de consagrar en la legislación la facultad, en cabeza de la Aeronáutica Civil, de 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.

Lo anterior como quiera que, hasta este momento, ninguna sanción administrativa o judicial contempla la suspensión temporal de acceso al servicio, pues la regulación aeronáutica solamente permite la suspensión para una operación particular y específica, es decir, el vuelo afectado, pero, como medida preventiva, mas no como medida correctiva, sin tener mucho éxito en su aplicación.

Necesaria e indefectiblemente entonces, será por vía de ley que la suspensión temporal de acceso al servicio de transporte aéreo se instituya como sanción, asegurando de una parte como lo exigió la Honorable Corte Constitucional, el principio democrático de cara a los artículos 1 , 2 y 114 de la Constitución Política de Colombia y de otra, la garantía de un entorno laboral óptimo de tripulaciones y personal de tierra involucrado, en especial la protección de género ante un impacto desproporcionado, y aquello que demanda la sociedad: la seguridad operacional.

2. Pertinencia del proyecto de ley

Las conductas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas que se están generando actualmente en los terminales aéreos y aeronaves, no solo son más reiteradas, sino que se están tornando en agresiones verbales y físicas hacia el personal de tripulación de mando, tripulación de cabina de pasajeros, personal de atención en módulo -counter- personal de entrega de equipajes, autoridades y personal aeroportuario de Aerocivil o en aeropuertos concesionados y personal de seguridad, afectando especialmente a las mujeres

Lo anterior genera retraso y desvío en los vuelos afectando el entorno de trabajo de las tripulaciones por vencimiento de tiempos, y especialmente, cuando el comandante del vuelo, deba atender aspectos policivos o judiciales, actos no previstos dentro de su itinerario, teniendo a su vez como consecuencia la afectación de la seguridad operacional y los derechos humanos de las personas trabajadoras que se ven impactadas en su dignidad, seguridad y salud en el trabajo al ser víctimas de agresiones que generan incapacidades que pueden impactar aspectos propios de la medicina aeronáutica; simultáneamente, con estas conductas, se están generando pérdidas económicas de las compañías y los demás pasajeros (bien sea a bordo del vuelo o en tierra).

Por tanto, se hace necesario y pertinente contar con el presente proyecto de ley, a través del cual:

- 1- Se implementan medidas, con enfoque diferencial y de género, que armonizan, integran, actualizan y complementan sustancialmente la normatividad existente en torno al tratamiento de los pasajeros disruptivos, insubordinados, perturbadores o indisciplinados, siguiendo a su vez los estándares internacionales.
- 2- En caso en que dichos comportamientos afecten gravemente los derechos de las personas trabajadoras y la seguridad operacional, se faculta a la Aeronáutica Civil a imponer sanciones principales que contemplen límites temporales al transporte aéreo, siendo una medida disuasoria para promover un comportamiento adecuado por parte de todos los pasajeros.
- 3- Se implementan medidas procedimentales para facilitar la denuncia, ágil y abreviada, de las conductas de pasajeros disruptivos, insubordinados, perturbadores e indisciplinados, como medida para evitar la revictimización de las personas denunciantes.
- 4- Se reconocen las afectaciones susceptibles de reparación a las personas trabajadoras del sector aeronáutico víctimas de pasajeros disruptivos, insubordinados, perturbadores o indisciplinados.
- 5- Se ordena la creación de una política pública de la cultura del vuelo para promover el mejoramiento en la prestación del servicio, la prevención, atención y reparación de las conductas indisciplinadas, insubordinadas, perturbadoras y disruptivas, así como que el incentivo del uso mecanismos alternativos de reparación de conflictos y la identificación de las distintas responsabilidades de los actores en el sector.

VI. Derecho Comparado

La prevalencia de pasajeros disruptivos, insubordinados, indisciplinados o perturbadores es un problema reconocido internacionalmente, no es único de un país o región y las sanciones para dicho comportamiento varían dependiendo de la gravedad del del incidente y del país del que se trate. De esta forma, un análisis comparativo internacional ha identificado cuatro enfoques comunes para las sanciones: multas, listas de no vuelo, detención y encarcelamiento (Timmis et al., s.f.).

● Estados Unidos

En Estados Unidos cuando se presentan conductas violentas de pasajeros disruptivos estos son enviados a la rama judicial donde se decide si la persona implicada merece encarcelamiento preventivo o no, además de definir si esa persona debe cubrir el sobre costo de todos los gastos que se haya generado por la disrupción del vuelo (Márquez, 2018).

A su vez, después de amplia incidencia por parte de organizaciones sindicales, el Congreso de Estados Unidos ratificó el Acto de Reautorización de la Autoridad Federal de Aviación de los Estados Unidos (FAA por sus siglas en inglés)⁷, el cual incluye medidas para prevenir y sancionar la violencia sexual a bordo de

⁷ Conocido, en inglés, como the FAA Reauthorization Act of 2018.

aeronaves⁸, adicionalmente, en ese país es obligatorio que los empleados de tripulación reciban entrenamiento de defensa personal (Hawkins, 2023).

Por último, es importante mencionar que el incremento sustancial de conductas de pasajeros pasajeros disruptivos, insubordinados, indisciplinados o perturbadores en ese país, durante y después de la pandemia, presionó que la justicia priorizara enfocar sus esfuerzos en dar castigos ejemplares como manera de disminuir estos actos violentos e inseguros (Hawkins, 2023).

- **Canadá**

Existen sanciones y penalidades por comportamientos disruptivos, frente a los cuales se imponen multas de hasta CAD\$5000. A su vez, dentro de las condiciones adscritas al contrato de transporte que se suscribe cuando se compra el tiquete aéreo, se describen las conductas que se encuentran prohibidas (Timmis et al., s.f.).

Las sanciones impuestas incluyen la posibilidad de remover al pasajero en cualquier momento, negarse a transportar al pasajero sea por una única vez o de por vida y la aerolínea puede estipular periodos de prueba para el pasajero disruptivo.

- **India**

En virtud de las Reglas de Aeronaves de 1937, las aerolíneas pueden describir, en el contrato de transporte, el comportamiento rebelde o disruptivo que se encuentra prohibido. Las sanciones varían dependiendo de la gravedad de la infracción, pero comprenden la inclusión del pasajero en la lista nacional de exclusión aérea mantenida por la Dirección General de Aviación Civil, dicha exclusión varía de acuerdo a los siguientes niveles:

- Nivel 1 hasta tres meses
- Nivel 2 hasta seis meses
- Nivel 3 por un período mínimo de 2 años o más sin límite

Para infracciones posteriores, la persona será suspendida por el doble del período de la prohibición previa (Timmis et al., s.f.).

- **Rusia:**

En este país las compañías aéreas tienen derecho a denegar el embarque a pasajeros que muestren un comportamiento perturbador, adicionalmente, es posible incluirlos en una lista de exclusión por hasta un año. A su vez, es posible la detención administrativa por actos de perturbación entre 10 y 15 días y las multas pueden variar entre 30.000 y 50.000 RUB (Timmis et al., s.f.).

A su vez, los pasajeros disruptivos también son responsables en virtud del artículo 213 del Código Penal Ruso.

⁸ Por ejemplo, este Acto exigió atención del Congreso sobre malas conductas sexuales a bordo de aviones, estableció un Grupo de trabajo nacional a bordo para establecer procesos de denuncia de conducta sexual inapropiada y requirió que el Departamento de Justicia estableciera un proceso para reportar malas conductas sexuales.

VII. Conflictos de interés

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 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 5 de 1992, modificado por el artículo 1 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 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.

- A. 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.*
- B. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- C. 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”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configura 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, ya que se trata de una acción de carácter general.

Sin embargo, salvo mejor criterio se podría considerar que los Congresistas podrían incurrir en conflictos de interés si estos o sus familiares cuentan con empresas relacionadas con el trabajo del hogar o doméstico, así como si recibieron financiación de este tipo de este sector.

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 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

VIII. 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

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-transp-orte-aereo-y-que-consecuencias-pueden-tener>

Bohórquez. R, Rodriguez. M, (2023). Acoso sexual en las relaciones de trabajo: un analisis 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

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? Avion 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/>

Atentamente,

Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por
Bogotá
Partido Dignidad

María Fernanda Carrascal
Representante a la Cámara por
Bogotá
Pacto Histórico