



## GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 129

Bogotá, D. C., martes, 27 de febrero de 2024

EDICIÓN DE 37 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 353 DE 2024  
CÁMARA

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.

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 5ª 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 NÚMERO 353 DE 2024  
CÁMARA

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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**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 3°. *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 4°. 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,** a juicio de las autoridades aeronáuticas, se tomarán las medidas preventivas inmediatas que sean necesarias para neutralizar la situación de peligro creada por el infractor y **proteger a las personas trabajadoras del sector aeronáutico que pudieren verse afectadas.** ~~Estas medidas las cuales~~ pueden incluir la conducción y retiro de personas y bienes, para lo cual se contará con la colaboración de las autoridades policivas.

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

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

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

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

**Parágrafo:** La Aeronáutica Civil reglamentará el procedimiento mediante el cual el transportador pueda cancelar el contrato de transporte o no celebrar nuevos contratos, de inmediato o durante los tres (3) días siguientes, a las personas indisciplinadas, perturbadoras, disruptivas o insubordinadas.

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

**Artículo 7°. Cláusulas contractuales sobre pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.** Las empresas de aviación civil y aquellas que oferten o intermedien en la 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 8°. Procedimientos ágiles, abreviados para la denuncia de conductas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas.** Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la autoridad aeronáutica, en conjunto con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, establecerán mecanismos ágiles o abreviados para que las personas trabajadoras del sector aeronáutico puedan denunciar los casos de afectaciones ocurridas por pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados, procedimiento que se podrá adelantar en los aeropuertos.

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

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

conflictos e identifique las distintas responsabilidades de los actores en el sector. Esta política deberá contemplar el enfoque diferencial contemplado en esta ley.

**Artículo 10. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

  
Jennifer Pedraza Sandoval  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Dignidad

  
Maria Fernanda Carrascal  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórico

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 353 DE 2024 CÁMARA

*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*<sup>1</sup>). (Hawkins, 2023).

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 ITF<sup>2</sup> realizó una encuesta a 3.500 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 5.000 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 7.000 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 pasajeros<sup>3</sup>, 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 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.



La campaña fue registrada por medios nacionales así:



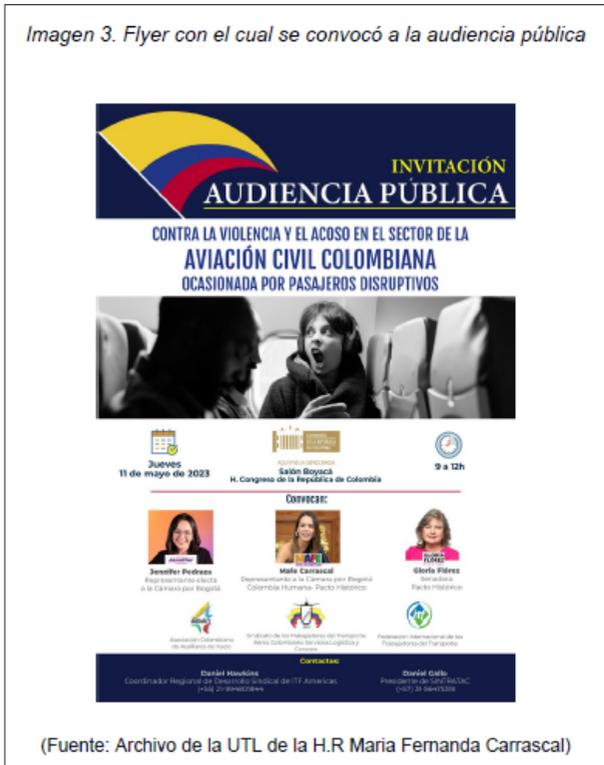
<sup>1</sup> Véase el Documento 10117 de la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI (ICAO en inglés): Guidance Material on the Legal Aspects of Unruly/ Disruptive Passengers.

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

<sup>3</sup> Véase: <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).

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”.



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 (OACI)<sup>4</sup> 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 respectivas<sup>5</sup>, 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

<sup>4</sup> 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 Perturbadores y Disruptivos, y el Anexo 17- Seguridad-Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita, entre otras.

<sup>5</sup> 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.

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, 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).

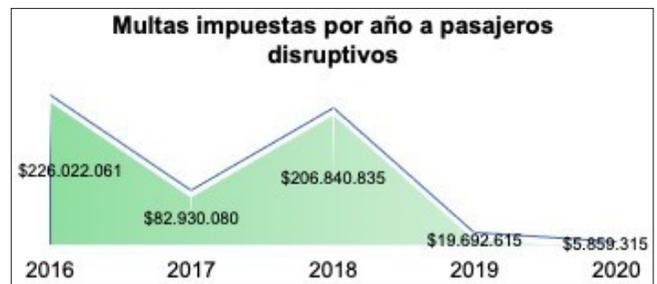
De similar manera, existen sanciones establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, aunque las conductas no están enfocadas solamente al sector aéreo, sino en todo el sistema de transporte en general; existen igualmente conductas que pueden catalogarse como delito aeronáutico, 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:

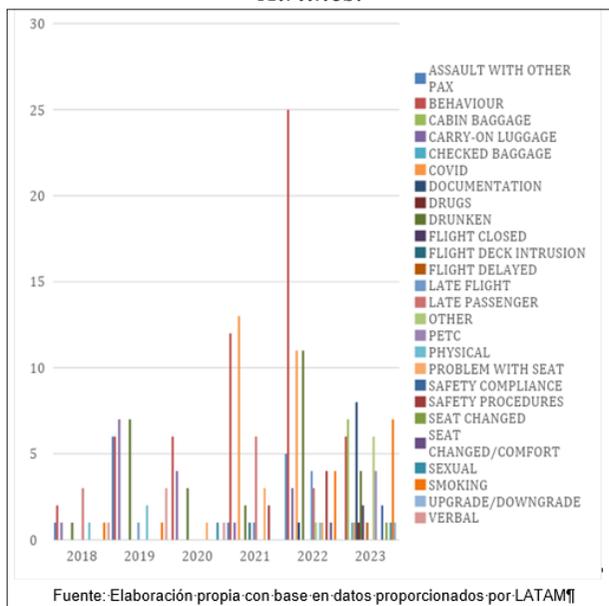
### - Latam Airlines:

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.



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.

### 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 1º, párrafo 1º, 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 1º 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 número 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 4º

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

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

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

En sus artículos 7º y 16 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 (artículo 7º-16).

A su vez, en la Recomendación General número 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 2º, se establece que:

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

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 OIT<sup>6</sup> y la Recomendación 206, se establece un marco jurídico

<sup>6</sup> 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.

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 prevenir las 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 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 2º preceptúa que el acoso sexual en el lugar de trabajo, constituye violencia contra la mujer.

A su vez, en su artículo 1º, 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 2º 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:

- Agresión, intimidación, amenaza o acto temerario intencional que pone en peligro el orden o la seguridad de los bienes o las personas;
- 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;
- 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;
- Comunicación de información que se sabe que es probadamente inconsistente, poniendo en peligro, la seguridad operacional de una aeronave en vuelo.
- 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. (artículo 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:

- 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;
- 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;
- 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;
- Abrir o manipular innecesariamente cualquier salida de emergencia en las aeronaves o aeropuertos;
- 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;
- Obstruir las alarmas y sistemas de detección de incendio u otras contingencias instaladas en la aeronave;
- 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;
- Asumir actitudes o expresar comentarios que puedan generar pánico entre los demás pasajeros;
- 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;
- Causar indebidamente, molestias o cualquier tipo de perturbación a otros pasajeros;
- Llevar consigo a bordo de la aeronave o en los aeropuertos, armas, o elementos cortantes, punzantes o contundentes que puedan ser utilizados como arma;
- Llevar consigo, o en el equipaje de mano o facturado, cualquier elemento clasificado como mercancía peligrosa, o elementos o sustancias prohibidas, en violación de las normas de seguridad aplicables;

- m. *Asumir conductas o ejecutar actos obscenos a bordo de las aeronaves o en los aeropuertos;*
- n. *Consumir durante el vuelo, alimentos o bebidas no suministrados por el transportador, sin su autorización;*
- ñ. *Embarcar o permanecer a bordo de la aeronave en avanzado o evidente estado de intoxicación alcohólica o bajo el efecto de sustancias psicoactivas, drogas prohibidas, o ingresar a ella tales drogas;*
- o. *Ingresar a la aeronave o permanecer en ellas sin autorización de la aerolínea, o de la tripulación, o negarse a desembarcar cuando se le haya dado instrucciones en tal sentido;*
- p. *Moverse masiva o tumultuariamente al interior de la aeronave, de modo que pueda verse afectado su centro de gravedad, salvo caso de emergencia que lo ameriten;*
- q. *Obstruir o impedir por cualquier medio la movilización, remolque o rodaje de la aeronave en que viaja o ha de viajar, o de cualquiera otra;*
- r. *Desacatar las instrucciones de la tripulación, fomentar desorden o incitar a otros a que lo hagan;*
- s. *Llevar animales vivos o mascotas en la cabina de pasajeros en los casos en que no sea permitido, contrariando las normas vigentes al respecto, o las instrucciones de la tripulación;*
- t. *Llevar consigo o en el equipaje de mano o registrado, objetos valiosos, dinero en efectivo, divisas, piedras o metales preciosos, cuyo valor exceda los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin declararlos al transportador (sin perjuicio de la declaración que deba hacerse a la autoridad aduanera u otras que sean competentes) o en cantidades tales que, declaradas o no, puedan en manera alguna, poner en peligro la seguridad del vuelo o de las personas a bordo o en los aeropuertos;*
- u. *Ejecutar cualquier acto que innecesariamente, imponga demoras a la salida del vuelo u obligue a su interrupción o desvío;*
- v. *Cualquier otro acto o hecho que se considere como indebido por parte de la aerolínea o de la autoridad aeronáutica y que se encuentre definido en las condiciones generales del contrato de transporte o en las normas aeronáuticas, penales o policivas, o que atente contra la seguridad, el orden o la disciplina a bordo”.*

● **RAC 3 sección 3.10.2.25.2.**

Establece lo siguiente en materia de incumplimiento del pasajero:

“Cuando un pasajero incumpla una cualquiera de las anteriores obligaciones o asuma a bordo de la aeronave, o en el aeropuerto, conductas

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

● **RAC 13- régimen sancionatorio**

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

“13.001 Normas descriptivas de las infracciones y sanciones Disposiciones generales.

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

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

A su vez en el ámbito de aplicación se establece:

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

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

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

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 siguientes 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 resarciera el daño ocasionado al ofendido o perjudicado antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, habrá lugar al procedimiento de resolución inhibitoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento”.

- “Artículo 353. Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial. El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.
- “Artículo 354. Siniestro o daño de nave. El que ocasione incendio, sumersión, encallamiento o naufragio de nave o de otra construcción flotante, o el daño o caída de aeronave, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a ciento veintiséis (126) meses y multa de sesenta y seis puntos sesenta y seis (66.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.
- “Artículo 356. Disparo de arma de fuego contra vehículo. El que dispare arma de fuego contra vehículo en que se hallen una o más personas, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses”.

### 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 número 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, o derechos 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 complemente 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, artículo 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 de la **Sentencia C-157 de 2020** la Corte Constitucional puntualizó:

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

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 1º, 2º 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 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 sobrecosto 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)<sup>7</sup>, el cual incluye medidas para prevenir y sancionar la violencia sexual a bordo de aeronaves<sup>8</sup>,

<sup>7</sup> Conocido, en inglés, como the FAA Reauthorization Act of 2018.

<sup>8</sup> 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.

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 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 ticket 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.

## **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 5ª de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la

presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 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 desinstitución 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 5ª 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](https://www.afacwa.org/unruly_passengers_survey)

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

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

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

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

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

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

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

Zorro, N. (2023, February 16). ¿Por qué el 2022 fue el año más representativo en la historia de la aviación en Colombia? 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

SECRETARÍAS  
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de febrero del año 2024  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo  
No. 353 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Jennifer  
Pedraza Sandoval, María Fernanda  
Carrascal Rojas

SECRETARIO GENERAL

\*\*\*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2024 CÁMARA

*por la cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D. C., 20 de febrero de 2024

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad.

#### Asunto: Radicación proyecto de ley ordinaria

*por la cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones.*

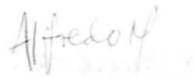
En nuestra condición de Congresistas, nos disponemos a radicar ante la Cámara de Representantes del Congreso de la República el presente proyecto de ley *por la cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones.*

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley 5ª de 1992.

De las y los Congresistas,

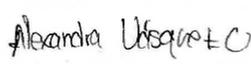
  
ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara

  
MARÍA FERNANDA CARRASCAL  
Representante a la Cámara

  
ALFREDO MODRAGON GARZÓN  
Representante a la Cámara

  
MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO  
Representante a la Cámara

  
EDUARD SARMIENTO HIDALGO  
Representante a la Cámara

  
ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA  
Representante a la Cámara

AGMETH ESCAF TIJERINO  
Representante a la Cámara

ALEXANDER LOPEZ MAYA  
Senador de la República

JAEL QUIROGA CARRILLO  
Senadora de la República

CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA  
Senador de la República

ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República

WILSON ARIAS CASTILLO  
Senador de la República

GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER  
Senadora de la República

LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO  
Representante a la Cámara

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN  
Senadora de la República

MARIA DEL MAR PIZARRO GARCIA  
Representante a la Cámara

JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO  
Senador de la República

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Coalición Pacto Histórico

MARY ANNE ANDREA PERDOMO  
Representante por Santafé  
Congreso de Colombia  
Coalición Pacto Histórico  
mayor parlamentario en el 2022

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ  
Representante a la Cámara

FABIAN DÍAZ PLATA  
Senador de la República

ERICK VELASCO BURBANO  
Representante a la Cámara

NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ  
Representante a la Cámara-MAIS  
Circunscripción Especial Indígena.

AIDA AVELLA ESQUIVEL  
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2024  
CÁMARA

por la cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** Establecer lineamientos para que la escogencia de las y los miembros e integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez se realice de manera transparente y basada en el mérito.

**Artículo 2°. Conformación e integración.** Las Juntas de Calificación de Invalidez estarán conformadas por el número de Salas de Decisión que determine el Ministerio del Trabajo y que permitan dar cumplimiento a los términos de la calificación en forma imparcial, oportuna, y eficiente. Las Juntas de Calificación estarán integradas por un número impar de profesionales en medicina, fisioterapia, terapia ocupacional y psicología que cuenten con especializaciones que les otorguen licencia vigente en Seguridad y Salud en el Trabajo y que acrediten experiencia no menor a tres (3) años para las juntas regionales y cinco (5) años para la Junta Nacional en la calificación o tratamiento de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de su fecha de estructuración o experiencia relacionada en la materia. Se entenderá por experiencia relacionada aquella vinculada con funciones o actividades en medicina laboral, ocupacional o rehabilitación.

**Parágrafo.** El Ministerio del Trabajo creará Salas de Decisión según lo exija la demanda para evitar el represamiento de solicitudes previo concepto

CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
Representante a la Cámara

CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN  
Representante a la Cámara

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS  
Senadora de la República

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ  
Representante a la Cámara

ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórico PDA

ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO  
Representante a la Cámara

GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN  
Representante a la Cámara

GABRIEL BECERRA YAÑEZ  
Representante a la Cámara

ERMES EVELIO PETE VIVAS  
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Representante a la Cámara

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA  
Representante a la Cámara

ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ  
Representante a la Cámara

favorable de viabilidad presupuestal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y concurso de méritos. El Ministerio del Trabajo contará con el apoyo de una Universidad de reconocido prestigio, que cuente con los programas de Derecho y de Medicina, y que le haya sido reconocida la acreditación institucional de alta calidad, para la elaboración del concurso y sus bases.

**Artículo 3º. *Integrantes, miembros y trabajadores de las Juntas de Calificación de Invalidez.*** Las Juntas Regionales y la Nacional tendrán el siguiente personal:

1. Integrantes: Son profesionales en medicina, fisioterapia, terapia ocupacional, psicología y otras áreas de la salud, con especializaciones que les otorguen licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo, quienes emiten los correspondientes dictámenes.
2. Miembros: Son aquellas personas que son designadas para ejercer funciones administrativas existiendo un único Director o Directora Administrativa y Financiera por cada Junta y una Asesora o Asesor Jurídico por cada Sala de Decisión de las respectivas Juntas.
3. Trabajadores: Los y las trabajadores de las Juntas se dividen en trabajadores dependientes e independientes, los dependientes se rigen por el Código Sustantivo de Trabajo y los independientes con contrato de prestación de servicios conforme a las normas civiles.

Parágrafo: Los miembros, integrantes y trabajadores de las Juntas Regional y Nacional son particulares que ejercen una función pública regulada por la Constitución, la ley y otras normas concordantes. Corresponde a los integrantes principales y miembros de las respectivas Juntas el reconocimiento de salarios, prestaciones sociales, seguridad social y demás derechos consagrados en las normas laborales vigentes del personal con vinculación laboral, así como de los honorarios al personal con prestación de servicios.

**Artículo 4º. *Criterios para la conformación e integración.*** El Ministerio del Trabajo conformará e integrará las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. La Junta Nacional de la Calificación de Invalidez tendrá sede en la capital de la República y contará con jurisdicción para conocer de casos en segunda instancia de todo el territorio nacional. Funcionará conformada por el número de Salas de Decisión que determine el Ministerio del Trabajo. Cada Sala de Decisión estará integrada por:
  - a) Tres (3) médicos con especialización que le otorgue Licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de cinco (5) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen

y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.

- b) Un (1) fisioterapeuta o un (1) terapeuta ocupacional que cuente con especialización que le otorgue licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de cinco (5) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.
  - c) Un (1) psicólogo que cuente con especialización que le otorgue licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de cinco (5) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.
2. Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tendrán sede en las capitales de los departamentos y en aquellas entidades territoriales en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera. Su jurisdicción y competencia podrá coincidir o no con la división política territorial de los respectivos departamentos según lo determine el Ministerio del Trabajo. Las Juntas Regionales estarán conformadas por el número de Salas de Decisión que la demanda les exija según lo determine el Ministerio del Trabajo con el fin de atender, en forma eficiente y oportuna y dentro de los términos legales, las solicitudes que se les presenten para su calificación. Cada Sala de Decisión estará integrada por:
    - a) Dos (2) médicos con especialización que le otorgue Licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de tres (3) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.
    - b) Un (1) fisioterapeuta o un (1) terapeuta ocupacional o un (1) psicólogo que cuente con especialización que le otorgue licencia en Seguridad y Salud en el Trabajo y experiencia demostrada mínima de tres (3) años, en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de su origen y de la fecha de estructuración o experiencia relacionada.
  3. La Junta Nacional y las Juntas Regionales contarán con los siguientes miembros, quienes velarán por el debido funcionamiento de las Juntas de Calificación pero no intervendrán en el proceso de calificación ni elaboración de dictámenes:
    - a) Un Director Administrativo y Financiero que deberá ser profesional en el área administrativa, financiera, contable o económica con experiencia relacionada mínima de (3) años para las Juntas Regionales y (5) años para la Junta Nacional y con posgrado en las mismas áreas.

- b) Un abogado por Sala de Decisión que será especialista en Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social, Salud Ocupacional o afines con experiencia relacionada mínima de tres (3) años para las Juntas Regionales y (5) años para la Junta Nacional.

**Parágrafo 1º.** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Trabajo podrá ampliar el número de Salas de Decisión, tanto de las Juntas Regionales, como de la Junta Nacional, cuando la demanda así lo requiera y cumpliendo con los requisitos señalados en la presente Ley, con el propósito de evitar el represamiento de solicitudes y atendiendo las estadísticas de procesos de la población atendida y el normal funcionamiento de la Junta, así como a la necesidad de dar estricto cumplimiento a los términos legales previstos en los procesos de calificación, la garantía de los derechos y principios que rigen el procedimiento de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, su origen y fecha de estructuración, según evaluaciones que realice el Ministerio de Trabajo, en períodos semestrales. Lo anterior deberá contar con un análisis previo de sostenibilidad financiera que permita garantizar la viabilidad operacional de la(s) nueva(s) sala(s) y agotar el respectivo concurso de méritos para llenar las nuevas vacantes. Se podrá hacer uso de las listas de elegibles vigentes para suplir las plazas.

**Parágrafo 2º.** Los integrantes y miembros principales de las Juntas de Calificación de Invalidez Regionales y Nacional deberán tener un suplente con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y términos establecidos en la presente ley, ante su ausencia temporal o definitiva. El Ministerio de Trabajo designará los miembros integrantes suplentes, teniendo en cuenta el orden de la lista de elegibles, listas que estarán vigentes durante el periodo de los miembros e integrantes principales. Las listas serán desintegradas tres (3) años después de conformadas.

**Parágrafo 3º.** Los profesionales que no tomen posesión de sus cargos como integrantes o miembros principales o suplentes serán excluidos de manera definitiva de la lista de elegibles. Esta exclusión no inhabilita para presentar nuevos concursos.

**Artículo 5º. *Periodos de vigencia.*** El periodo de vigencia de los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez será de tres (3) años contados a partir de la fecha de posesión de los miembros de cada una de las Salas de Decisión.

**Artículo 6º.** Los integrantes y miembros de las Salas de Decisión de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos en el cargo ya sea en la misma Junta o en otra Nacional o Regional, ni suscribir contratos para realizar actividades de medicina laboral con las entidades administradoras del sistema de seguridad social, que impliquen relación directa con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral o con la Junta Nacional o Regional de Calificación de Invalidez, durante tres (3) años posteriores a su desvinculación

como integrante o miembro de las Juntas de Calificación de Invalidez. La edad de retiro forzoso para los miembros e integrantes de las Juntas de Calificación será de 70 años.

**Parágrafo transitorio.** Los actuales integrantes y miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez que se encuentran nombrados a la fecha de la expedición de esta ley, podrán concursar una vez en igualdad de condiciones a los aspirantes nuevos para ser elegidos como integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez o de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

**Artículo 7º. *Proceso de selección.*** Con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, el Ministerio del Trabajo, por intermedio de una Universidad de reconocido prestigio que cuente con áreas de formación en salud ocupacional, medicina del trabajo o laboral, y en derecho, realizará el concurso de méritos público y objetivo para la selección de los miembros e integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez, estableciendo una lista de elegibles, mediante la cual se conformarán los integrantes principales de las Salas de Decisión, el Director Administrativo y Financiero y el Asesor Jurídico a partir del mayor puntaje. Los términos y bases del concurso, establecerán los parámetros y criterios para desarrollar el proceso de selección de los integrantes y miembros, donde se deberán considerar los conocimientos y manejo de los diferentes manuales de calificación de las personas objeto de dictamen que puedan llegar a las Juntas, tales como el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción conforme a la presente Ley, así como las normas sobre el procedimiento, proceso de calificación del origen, pérdida de la capacidad laboral u ocupacional, origen de las contingencias, fecha de estructuración y demás normas técnicas, jurídicas y jurisprudenciales relacionadas.

**Parágrafo.** Para los fines del presente artículo se tendrá en cuenta tanto en los términos del concurso de méritos, como en la lista de elegibles, los preceptos de la Ley 581 del 2000 “*por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

**Artículo 8º.** El Ministro de Trabajo dispondrá de seis meses (6) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para actualizar en conjunto con las centrales obreras y las agremiaciones de Juntas de Calificación, el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, y de otros seis (6) meses, luego de la expedición del nuevo manual para la realización del concurso de selección y el nombramiento de los integrantes y los miembros de la Junta Nacional y las Juntas Regionales de la Calificación de la Pérdida de la

Capacidad Ocupacional y Laboral, del origen y de la fecha de estructuración y sus respectivos suplentes.

**Parágrafo.** Antes de finalizado el período para el cual fueron designados los delegados a las Juntas de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo convocará a un nuevo concurso de méritos para asignar las que quedarán en vacancia. Las listas de elegibles tendrán una vigencia de cuatro años a partir de su expedición y deberán ser usadas para proveer los cargos en vacancia definitiva cuando aún no haya terminado el periodo vigente.

**Artículo 9º. Prohibición para la vinculación con Entidades de Seguridad Social Integral o de Vigilancia y Control.** Los integrantes y miembros principales de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tendrán dedicación exclusiva y por lo tanto, no podrán tener vinculación contractual o laboral alguna, durante su periodo como integrantes o miembros de las Juntas, ni podrán realizar actividades relacionadas con la calificación del origen, fecha de estructuración y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales con las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, ni con las entidades de dirección, vigilancia y control.

Para el efecto, se deberá radicar en la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo antes de la fecha de posesión para el periodo de vigencia, una certificación presentada bajo la gravedad del juramento en la que conste la no vinculación a la que hace referencia el inciso anterior. En caso de no presentar dicha certificación, no se podrá posesionar y su nombre será excluido de la lista de elegibles. Esta certificación no será exigible para los integrantes y miembros suplentes que designe el Ministerio del Trabajo; salvo que sea nombrado como integrante principal de manera permanente o ejerza esta función por un periodo superior a cuatro meses, caso en el cual deberá allegar la certificación.

**Artículo 10. Calificación de la pérdida de la capacidad laboral.** La calificación en primera oportunidad del origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración, es competencia de las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Laborales y las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte a través del seguro previsional y será realizada con un grupo interdisciplinario y un procedimiento igual al de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, usando el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, los manuales usados para la calificación en los regímenes de excepción, las guías y protocolos que el Ministerio emite para tal efecto.

El grupo interdisciplinario deberá rendir un dictamen integral con origen, pérdida de la capacidad laboral y fecha de estructuración en un término no superior a treinta (30) días hábiles. Luego de culminado el proceso de rehabilitación

cuando proceda, se concede un término de diez (10) días hábiles a los interesados para controvertir el dictamen, ejercer los derechos a la defensa, el acceso a la doble instancia y el derecho de contradicción del dictamen ante las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.

**Artículo 11. Informe al Congreso.** El Ministerio del Trabajo deberá, dentro de los primeros 15 días de cada año, rendir un informe a las Comisiones Séptimas del Congreso de la República donde detalle el número de Salas de Decisión creadas durante la última vigencia fiscal, el costo de las mismas, el volumen de trabajo de cada una y las estadísticas de calificación. Asimismo, deberá entregar copia del concepto favorable de viabilidad presupuestal para la creación de cada Sala de Decisión.

**Artículo 12. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga los artículos 5º, 6º, 7º, 8º y 9º del Decreto número 1352 de 2013 y demás normas y disposiciones que le sean contrarias.

  
ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara

  
MARIA FERNANDA CARRASCAL  
Representante a la Cámara

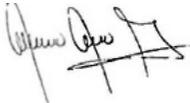
  
ALFREDO MODRAGON GARZÓN  
Representante a la Cámara

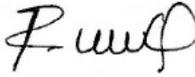
  
MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO  
Representante a la Cámara

  
EDUARD SARMIENTO HIDALGO  
Representante a la Cámara

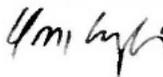
  
ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA  
Representante a la Cámara

  
AGMETH ESCAF TIJERINO  
Representante a la Cámara

  
ALEXANDER LOPEZ MAYA  
Senador de la República

  
ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República

  
WILSON ARIAS CASTILLO  
Senador de la República

  
CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN  
Senadora de la República

  
MARIA DEL MAR PIZARRO GARCIA  
Representante a la Cámara

  
MARY ANNE ANDREA PERDOMO  
Representante por Santander  
Congreso de Colombia  
Coalición Pacto Histórico  
[mary.perdomo@camara.gov.co](mailto:mary.perdomo@camara.gov.co)

  
HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ  
Representante a la Cámara

  
NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ  
Representante a la Cámara-MAIS  
Circunscripción Especial Indígena.

  
AIDA AVELLA ESQUIVEL  
Senadora de la República

  
GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ  
Representante a la Cámara

  
SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA  
Senadora de la República



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
Representante a la Cámara



AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS  
Senadora de la República



ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórico PDA



GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN  
Representante a la Cámara



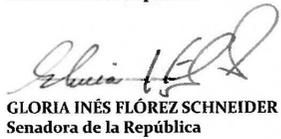
ERMES EVELIO PETE VIVAS  
Representante a la Cámara



PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA  
Representante a la Cámara



JAEL QUIROGA CARRILLO  
Senadora de la República



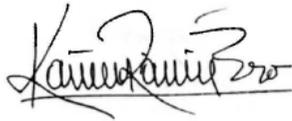
GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER  
Senadora de la República



JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO  
Senador de la República



FABIAN DÍAZ PLATA  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN  
Representante a la Cámara



DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ  
Representante a la Cámara



ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO  
Representante a la Cámara



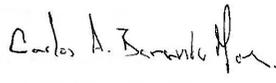
GABRIEL BECERRA YAÑEZ  
Representante a la Cámara



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Representante a la Cámara



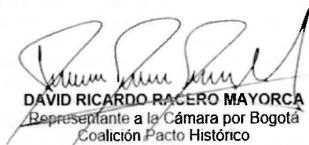
ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ  
Representante a la Cámara



CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA  
Senador de la República



LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO  
Representante a la Cámara



DAVID RICARDO RACERO MAYORCA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Coalición Pacto Histórico



ERICK VELASCO BURBANO  
Representante a la Cámara por Nariño  
Pacto Histórico

el párrafo), así como de los párrafos 2° y 3° del artículo 6° y del párrafo tercero del artículo 49 del Decreto 1352 de 2013. Se resalta que el artículo 5° del Decreto 1352 de 2013 que señala la “Conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez” y establece entre otras cosas, la estructura de las Juntas y los requisitos que deben cumplir los profesionales que aspiren a conformarlas, fue declarado nulo por el Consejo de Estado en razón a que “...el texto de la norma resulta contrario al principio de reserva de ley, debido a que fijó la estructura orgánica de las Juntas de Calificación, al establecer cómo se componen, cuál es el número de integrantes, qué profesiones deben tener, cómo se clasifican”. Lo anterior trae como resultado que para establecer la estructura orgánica de las Juntas de Calificación de Invalidez, esto es, número de integrantes, profesiones que deben tener quienes la conformen y cómo se clasifican, debe estar regulado por ley.

Así entonces, este proyecto de ley pretende llenar este vacío normativo proponiendo un mecanismo meritocrático de escogencia de los miembros e integrantes de las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez; determina la forma en que serán compuestas tanto la Junta Nacional como las Juntas Regionales, establece los requisitos para participar en los concursos de méritos para la escogencia de los miembros e integrantes de las juntas y otorga al Ministerio del Trabajo la función de crear más Salas en caso de ser requerido según la demanda de solicitudes de calificación. Asimismo, ordena al Ministerio informar al Congreso de la República sobre el sistema de calificación de manera anual. Este proyecto se presenta por sexta vez en el Congreso de la República, siendo las cinco veces anteriores radicado en el Senado de la República, el texto propuesto es idéntico al aprobado el 15 de noviembre de 2022 en la Plenaria del Senado de la República.

## 2. ANTECEDENTES

La Honorable Corte Constitucional en Colombia en la parte motiva de la Sentencia de Constitucionalidad 914 de 2013 ordenó al Congreso de la República expedir las normas mediante las cuales se eligen los integrantes principales y suplentes de las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez. En el fallo, la Corte declaró inexecutable las expresiones (i) “serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el párrafo primero del artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y (ii) “los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales de Invalidez, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo”, contenida en el inciso 1° del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012.

Para resolver el anterior mandato constitucional, el articulado del presente proyecto de ley ha sido radicado en varias oportunidades, siendo radicado por quinta vez en la Secretaría del Senado el 20 de julio de 2021 por los entonces Senadores *Alberto*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

Desde el año 2013 no existe un sistema de escogencia de los integrantes de las Juntas Médicas de Calificación, derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que regulaban la materia, lo que ha significado la imposibilidad de crear nuevas Salas que alivianen la carga laboral de las actuales Juntas Médicas de Calificación e impide la renovación del personal que compone las Juntas. Además, el Honorable Consejo de Estado en la sentencia de Radicado número 11001332500020130177600, dictó fallo en la acción de nulidad que declaró nulos los artículos 5° (excluidos los párrafos 3° y 4°), 8°, 9° (incluido

*Castilla Salazar, Gustavo Petro Urrego, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Antonio Sanguino Páez, Gustavo Bolívar Moreno, Aída Yolanda Avella Esquivel, Victoria Sandino Simanca Herrera, Israel Zúñiga Iriarte, Julián Gallo Cubillos, Jorge Londoño Ulloa, Pablo Catatumbo Torres, Sandra Ramírez Lobo Silva, y los entonces Representantes a la Cámara Germán Navas Talero, David Racero Mayorca, César Pachón Achury, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Omar de Jesús Restrepo Correa, María José Pizarro Rodríguez, Carlos Carreño Marín, León Fredy Muñoz, Abel David Jaramillo, Luis Alberto Albán, Ángela María Robledo Gómez y Fabián Díaz Plata.* Le fue asignado el número 028 de 2021.

Para el Proyecto de Ley número 028 de 2021 – Senado fueron designados como ponentes los entonces Senadores *Alberto Castilla Salazar, Gabriel Velazco Ocampo, José Ritter López Peña y Victoria Sandino Simanca.* El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República el 17 de noviembre de 2021. En el primer debate, la proposición con la que terminó el informe de ponencia fue aprobada por 10 Senadores presentes en el debate. En la discusión del articulado, se presentaron cinco proposiciones las cuales fueron aceptadas en su totalidad por los ponentes. Como consecuencia del cambio del Congreso en 2022, fueron designados Los honorables Senadores *Ómar de Jesús Restrepo y José Alfredo Marín Lozano* como ponentes para el segundo debate. El 15 de noviembre de 2022 fue aprobado en segundo debate el proyecto de ley por parte de la plenaria del Senado de la República. Para los debates en Cámara de Representantes le fue asignado el número 295 de 2022 y fueron designados los honorables Representantes *Andrés Eduardo Forero Molina, María Eugenia Lopera Monsalve, Héctor David Chaparro Chaparro, Jorge Alexander Quevedo Herrera y Juan Camilo Londoño Barrera,* quienes presentaron ponencia positiva el 19 de abril de 2023, sin embargo, el proyecto no fue debatido en la Comisión Séptima de Cámara.

La primera vez que se presentó este proyecto de ley fue en la Legislatura 2017-2018 cuando contó con el número 109 de 2017 Senado; iniciativa que además de las propuestas de normas aquí contenidas contaba con un articulado más extenso que además pretendía establecer el mecanismo de reclamación de las calificaciones. Se destaca que al Proyecto de Ley número 109 de 2018 fue allegado concepto positivo al proyecto de ley por parte de la Federación Nacional de Trabajadores y Extrabajadores Enfermos de Colombia, la cual fue publicada en *Gaceta del Congreso* número 363 de 2018. El 31 de mayo de 2018 se adelantó una audiencia pública en la Comisión VII que contó con la participación de los empresarios entre los que se destaca la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Asofondos y Fasecolda, así como las organizaciones sindicales y de trabajadores que se encuentran en la Asociación Nacional

de Trabajadores y Extrabajadores Enfermos de Colombia; Sintramineros, Sintracarbón, Sintraenergética, Sintravidricol, CUT e instituciones del orden nacional como el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Colpensiones. También se contó con la participación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y miembros de las Juntas Regionales. El proyecto fue archivado por trámite, toda vez que no fue debatido en la Comisión Séptima del Senado de la República.

La segunda vez que se presentó el proyecto fue en la Legislatura 2018-2019 registrado bajo el número 154 de 2018 Senado. En su trámite, día 17 de noviembre de 2018 se adelantó sesión de la Comisión Accidental sobre Precarización Laboral que contó con la participación de los entonces Congresistas de la Comisión Séptima de Senado, trabajadores sindicalizados, Colpensiones y el Ministerio del Trabajo, en donde la entonces Ministra del trabajo, doctora Alicia Arango, insistió en que es deber del Congreso Reglamentar las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez. El 11 de junio de 2019 fue debatido el proyecto de ley en la Comisión Séptima de Senado pero no fue votado por lo que fue archivado por trámite. En julio del año 2019 se presentó por tercera vez este proyecto de ley, que sólo abordó una de las tres partes principales de los Proyectos de Ley números 109 de 2017 y 154 de 2018, esto es, el mecanismo de composición de las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez. Este proyecto se presentó el 20 de julio de 2019 y cursó con el número 090 de 2019 Senado. El proyecto de ley obtuvo un concepto positivo del Ministerio del Trabajo y con este se suscribió de manera unánime por los parlamentarios ponentes la ponencia positiva del proyecto. El Proyecto de Ley número 090 de 2019 no pudo ser discutido en dicha legislatura por lo que fue archivado.

El proyecto fue presentado por cuarta vez en agosto de 2020 y le fue asignado el número 109 de 2020. Para este proyecto fueron delegados como Ponentes los honorables Senadores *Gabriel Velasco Ocampo, Victoria Sandino Simanca y Alberto Castilla Salazar* quienes presentaron ponencia positiva conjunta y adelantaron una audiencia pública en el recinto de la Comisión Séptima. El proyecto no fue discutido para primer debate por lo que no finalizó su trámite legislativo. De esa forma, esta iniciativa legislativa es la sexta vez que se radica, esta vez en Cámara de Representantes, con el propósito de que sea discutido y abordado también por esta célula legislativa.

### 3. JUSTIFICACIÓN

#### 3.1. La problemática de la calificación de la enfermedad laboral y los accidentes de trabajo

Según información de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en su informe “Análisis de la Población Evaluada” para el año 2022 se presentaron 22.124 casos que requirieron de su participación y concepto. Sin embargo, el documento

no informa de estos casos, cuántos fueron calificados como de origen laboral y cuántos de origen común. De las personas que requirieron la calificación del origen de su enfermedad, se encuentra un porcentaje mayor de hombres (58,43%) con respecto a las mujeres (41,22%). Las enfermedades y diagnósticos mayoritariamente reportadas son el síndrome del túnel carpiano G560, el síndrome de manguito rotatorio, la epicondilitis lateral, el COVID-19 virus identificado y bursitis del hombro.

Según información remitida por parte del Ministerio del Trabajo a la oficina del entonces Senador Jesús Alberto Castilla Salazar en petición respondida en el año 2021, en el año 2020 se reportaron 450.110 accidentes de trabajo mientras que en 2021, de enero a junio, se reportaron 243.676. Esto quiere decir que en 2020 se presentaron 1233 accidentes de trabajo por día, 51 cada hora, que es una cifra alarmante considerando que el trabajo presencial fue seriamente disminuido en este año como consecuencia de la pandemia COVID-19. Del total de accidentes que se presentan, en 2020 se calificaron 50.981 y en el 2021 fue de 29.962 fueron calificadas, lo que significa que de la totalidad de accidentes de trabajo reportados para 2020, únicamente se califica el 11,3% de los casos reportados. Estos datos del Ministerio del Trabajo para el año 2020 y 2021, evidencian los niveles precarios de promoción y garantía de seguridad en el trabajo, así como los niveles de vulneración de derechos a los que están sometidos millones de trabajadores afiliados a una Administradora de Riesgos Laborales (ARL), los cuales ascienden a 10.543.534 de personas para 2021.

Actualmente, no se tiene registro sobre trabajadores no afiliados a ARL, quienes estarían en una situación mayor de desprotección ya que la mayor parte de la población económicamente activa es informal (67% en promedio)<sup>1</sup>. Según el Ministerio del Trabajo, la principal causa de riesgo es el accidente asociado al trabajo.

En total en 2020 se registraron 450.110 accidentes de trabajo, los cuales explican el 98% de las solicitudes de calificación de pérdida de capacidad laboral. El segundo hecho es la enfermedad laboral que explica el 2% de los casos, seguida por la muerte por accidente y/o muerte por enfermedad. También informó el Ministerio del Trabajo que, para el primer semestre de 2021 el número de afiliados al Sistema de Riesgos Laborales corresponde a 10.543.534 de los cuales 9.607.931 son dependientes y 935.604 son independientes. De otra parte, el total de trabajadores afiliados al Sistema de Riesgos Laborales en el año 2020 corresponde a 10.123.389 de los cuales 9.334.801 son dependientes y 788.587 son independientes.

Por otro lado, el hecho silencioso es que la mayor brecha de NO reconocimiento al riesgo laboral se

presenta en el caso de las enfermedades laborales y las muertes por accidente de trabajo. En efecto si bien el accidente de trabajo es el evento adverso con mayor presencia en el mundo del trabajo, este no es reconocido en el 6,5% de los casos, en contraste con las enfermedades laborales que no son reconocidas en el 36% de los casos y las muertes por accidente de trabajo, que no son reconocidas en el 31% de los casos. La solución a la situación anterior debería ser remediada de manera integral con mayor énfasis en programas que impongan la obligatoriedad de preservar las mejores condiciones para el desarrollo de la labor de sus trabajadores que en gran parte es obligación de las ARL. Sin embargo, este proyecto de ley propone un ordenamiento y reglamentación clara para la elección de los miembros que pertenecen a las instancias que, dentro del Sistema de Protección Social, definen el reconocimiento de la enfermedad laboral y la pérdida de capacidad laboral en última instancia, que son las Juntas de Calificación de Invalidez.

### **3.2. Composición actual de las Salas de Decisión de las Juntas Médicas de Calificación y la inexistencia del mecanismo de elección de sus miembros**

Sobre la naturaleza jurídica de las Juntas Médicas de Calificación, la Ley 1562 de 2012 en su artículo 16 que modificó el artículo 42 de la Ley 100 de 1993 las definió así:

*Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo. Será conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo, la integración, administración operativa y financiera, los términos en tiempo y procedimiento para la expedición de dictámenes, funcionamiento y la inspección, vigilancia y control de estos aspectos, así como la regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las Juntas, escala de honorarios a sus integrantes, procedimientos operativos y recursos de reposición y apelación.*

*Parágrafo 10. Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se registrarán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo. (Aparte tachado declarado inexecutable mediante Sentencia C-914-13)*

<sup>1</sup> Del total de trabajadores afiliados a ARL, el 95% corresponde a trabajadores dependientes, es decir, con contrato laboral formal, en tanto que los afiliados independientes corresponden al 5% del total de afiliados

De conformidad con la mencionada ley, el Congreso de la República otorgó al Ministerio del Trabajo la potestad de definir la composición, funcionamiento y organización de las Juntas Médicas de Calificación. Es así como el Ministerio del Trabajo cumplió dicho mandato mediante el Decreto 1352 expedido el 26 de junio de 2013, el cual en su artículo 5° habla de la composición de las Juntas e indica entre otras cosas que:

- El periodo de vigencia de las Juntas escogidas sería de 3 años.
- La Junta Nacional estaría compuesta por cinco miembros; 3 médicos, 1 psicólogo y un terapeuta físico u ocupacional.
- Las Juntas Regionales serían compuestas por tres miembros; dos médicos y un psicólogo.
- Que las Juntas se clasifican en de tipo A y de tipo B según la región del país.
- El Ministerio del Trabajo decidiría el número de salas que cada Junta debería tener y el número de miembros que componen cada sala.
- Los miembros no podrán durar más de dos periodos consecutivos.

Por su parte, el artículo 6° y 7° del Decreto 1352 de 2013 se refirió al mecanismo de elección de las Juntas Médicas de Calificación y entre otras cosas señaló que:

- Para la escogencia de los miembros se haría por concurso público de méritos.
- Que el concurso lo adelantaría el Ministerio del Trabajo conjuntamente con una Universidad de reconocido prestigio.
- Estableció mínimos para el concurso que incluyen: Conocimientos en los manuales de calificación, experiencia específica y pruebas psicotécnicas.
- Prohibió a los miembros durante el ejercicio de sus cargos, tener vinculación laboral con entidades de seguridad social, vigilancia o control.

Fue entonces que la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-914 del 4 de diciembre de 2013 declaró inconstitucional el apartado del artículo 42 de la Ley 1562 de 2012 mediante el cual el Congreso de la República facultó al Ministerio del Trabajo para definir el mecanismo de designación de los integrantes de las Juntas Médicas de Calificación, indicando la Corte que solamente el legislador puede establecer dicho mecanismo de escogencia. Lo anterior trajo consigo que el Ministerio, ni siquiera tuvo oportunidad de convocar al concurso público de méritos, por lo que los miembros que se encontraban en ese entonces nombrados, aún se encuentran en los cargos.

Cabe recordar que antes de la expedición de la Ley 1562 de 2012, la Ley 100 de 1994 fue reglamentada por el Ministerio del Trabajo y se hizo un concurso de méritos en el año 2010, mediante el cual fueron

escogidos los actuales miembros de las Juntas, para un periodo de tres años. Esto quiere decir que el periodo de los actuales miembros caducó hace cuando menos seis años, según la reglamentación actual y la anterior. Sobre dicho concurso que no ha sido posible volver a realizar como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad, el Ministerio del Trabajo, en el concepto remitido al mencionado proyecto de ley el cual se encuentra publicado en *Gaceta del Congreso* número 941 de 2019, indicó que *El Ministerio del Trabajo celebró el Contrato Interadministrativo número 362 de 2010 con la Universidad Nacional de Colombia, cuya finalidad fue realizar el concurso para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y de Invalidez para el periodo 2011-2014, contrato que inició el 17 de noviembre de 2010 y terminó el 17 de noviembre de 2011, liquidado mediante acta de fecha 27 de enero de 2012, cuyo objeto era: “Realizar el proceso de selección de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez del país”, la lista de elegibles igualmente fue para ese concurso que ya terminó y bajo el Decreto número 2463 de 2001, que se encuentra derogado.*

En conclusión, desde el año 2013 no existe un sistema de escogencia de los integrantes de las Juntas Médicas de Calificación, derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que regulaban la materia, lo que ha significado la imposibilidad de crear nuevas salas que alivianen la carga laboral de las actuales Juntas Médicas de Calificación e impide la renovación del personal que compone las Juntas.

Sobre los actuales integrantes de las Juntas, debido a la Sentencia C-914 de 2013 y su declaratoria de inconstitucionalidad de las normas de la Ley 1562 de 2012 que se referían a la forma de elección de los miembros de las Juntas Médicas de Calificación, actualmente existe un vacío jurídico considerable que el Congreso de la República debe atender de manera prioritaria pues no existe un mecanismo para la provisión de estos cargos, trayendo consigo que las personas que actualmente los desempeñan, tengan nombramientos a perpetuidad. Las personas nombradas en los cargos de decisión de la Junta Médica de Calificación de Invalidez se encuentran nombradas a perpetuidad, siendo alarmante que existan cuando menos cuatro personas que llevan más de 15 años en los cargos, y preocupa que no sea posible crear nuevas salas que puedan compensar la sobrecarga laboral que actualmente tienen las actuales Salas de Decisión de las Juntas.

### 3.3. Los conceptos de Fasecolda

El 17 de septiembre de 2019, el Proyecto número 109 de 2019 Senado, recibió concepto de la Federación de Aseguradores de Colombia (Fasecolda) quienes manifestaron su conformidad con la necesidad de expedir la norma que regule el mecanismo de elección de los miembros de las Juntas Médicas de Calificación y solicitaron al Congreso de la República, que considere incluir otras normas relacionadas *con la auditoría a las*

*Juntas de Calificación, definiendo la entidad y el procedimiento para dicho fin.* También sugieren que se tomen medidas legislativas en las que se contemplen principios y/o lineamientos generales respecto al proceder de las Juntas Médicas de Calificación y resaltan la importancia de reglamentar un tiempo máximo para resolver los casos pues [...] *En la actualidad, los costos que se general para el sistema, las entidades y la seguridad social, sin contar con la importancia del proceso de calificación para los trabajadores merece que se reglamente al respecto.* El Concepto remitido por los empresarios del gremio de los aseguradores, hace evidente su preocupación por los largos tiempos que toma el procedimiento, lo que le está generando dificultades financieras para las empresas.

Por su parte, el Proyecto de Ley número 028 de 2021 recibió concepto favorable de Fasecolda el cual reposa en la **Gaceta del Congreso** número 1835 del 13 de diciembre de 2021 en el que señalaron los empresarios: *resulta relevante que se reglamente en esta oportunidad también normas relacionadas con auditoría a las Juntas de Calificación, definiendo la entidad y el procedimiento para dicho fin. La inclusión de disposiciones de control favorece la ética y transparencia en sus procesos y aminora riesgos de corrupción. También consideramos relevante que el proyecto también regule lo relacionado al plazo máximo que tienen las Juntas de Calificación para resolver los casos. En la actualidad, los costos que se generan para el sistema, las empresas y las entidades de seguridad social, sin contar con la importancia del proceso de calificación para los trabajadores, merece que se reglamente este aspecto.*

### 3.4. Los Conceptos del Ministerio del Trabajo

El 25 de septiembre de 2019, el Proyecto de Ley número 090 de 2019 Senado recibió concepto favorable del Ministerio del Trabajo el cual se encuentra publicado en la **Gaceta** 941 de 2019. El Ministerio indicó que sí existe un vacío jurídico en la materia y que es necesario que el Congreso entre a reglamentar toda vez que *es importante expresar que se requiere una ley en la que confiera facultades para nombrar y realizar el concurso de Juntas de Calificación de Invalidez.* Posteriormente, el 21 de octubre de 2019 emitió un nuevo concepto favorable haciendo nuevas sugerencias al texto del proyecto que fueron incluidas en el articulado y concluyendo que: *el presente proyecto de ley es pertinente pues existe una necesidad para conformar las Juntas de Calificación de Invalidez; sin embargo, se recomienda valorar las observaciones planteadas y realizar los ajustes a que haya lugar* (Concepto Ministerio del Trabajo 21 de octubre de 2019).

El día 14 de agosto de 2020, fue remitido concepto favorable al Proyecto de Ley número 109 de 2020 Senado por parte del Ministerio del Trabajo, quienes indicaron que el proyecto de ley es viable, es necesario y pertinente. Sobre el informe, termina con las siguientes conclusiones: *El Viceministro de Relaciones Laborales con soporte en la Dirección*

*de Riesgos, conceptúa el proyecto de ley como CONVENIENTE y necesario para la conformación de las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez, está acorde a lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-914-13 (...).*

*Soluciona la problemática que existe con la suspensión provisional de los artículos 5°, 6°, 8° y 9° según proceso de nulidad Radicación 11001 0325 2013 0177600 (4697-2013) demandante CARLOS ALBERTO LÓPEZ CADENA demandado NACIÓN MINISTERIO DEL TRABAJO, donde no ha sido posible realizar el concurso y relevo de los integrantes de las juntas desde hace más de cinco (05) años. (...) por lo anterior el proyecto es viable.*

El 21 de diciembre de 2023, el Ministerio del Trabajo, en respuesta a un derecho de petición radicado por el Honorable Representante a la Cámara Alirio Uribe Muñoz, sobre los avances en la reglamentación de las Juntas Médicas de Calificación de Invalidez indicó que: *El vacío normativo ha impedido que el Ministerio del Trabajo desde hace once (11) años pueda crear nuevas Juntas de Calificación de Invalidez y que los integrantes y miembros se mantengan en sus puestos sin posibilidad de renovar el personal a través de un concurso de méritos, estando atentos al desarrollo que se dé en el Senado de la República para la expedición de una ley, que permita el concurso para designar los nuevos integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez y en estos momentos se tiene un Banco de Hojas de vida como resultado del convenio Interadministrativo No. 566 del 2022 suscrito con la Universidad Nacional de Colombia, para llenar las ausencias, suplentes y salas de descongestión ante el gran represamiento que existe en dichas juntas.*

Visto lo anterior, es evidente que el Ministerio del Trabajo requiere de manera urgente la expedición de esta ley, para solventar los problemas que existen en el Sistema de Calificación de Invalidez y origen de enfermedad en el país.

### 3.5 Las audiencias públicas

El 26 de mayo de 2021, como consecuencia de la proposición presentada por el honorable Senador Gabriel Velasco, se adelantó audiencia pública para el Proyecto de Ley número 109 de 2020 Senado, en la cual participaron miembros de las Juntas Médicas de Calificación, miembros de sindicatos y asociaciones de trabajadores enfermos, representantes de las asociaciones médicas y de la academia, además de contar con la participación del Ministerio del Trabajo. Se escucharon diferentes voces sobre el proyecto, así:

Por parte del Ministerio del Trabajo participaron la Viceministra de Relaciones Laborales e Inspección, doctora Isis Muñoz, la Directora de Riesgos Laborales, doctora Rosmira Leal, y el Coordinador de Medicina Laboral Carlos Ayala indicaron que el proyecto es necesario para lograr la conformación de las 32 Juntas Médicas de Calificación, pues es

un asunto urgente que se encuentra detenido por no contar con una ley que permita su conformación.

Los miembros de las Juntas Médicas de Calificación insisten en que se les permita participar del nuevo concurso de méritos para escoger a los miembros de las Juntas, además de insistir en que ellos llegaron a esos cargos por mérito derivado de un concurso adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en el año 2013. También informan que han hecho un gran esfuerzo por evitar el represamiento de procesos, señalando por ejemplo que la Junta Nacional el año pasado emitió más de 20 mil dictámenes. Sobre el particular, cabe aclarar que los autores y ponentes de este proyecto no han puesto en duda las habilidades y capacidades de los miembros de las Juntas, pero no es posible acceder a su petición en la que requieren que se les permita de nuevo participar en el concurso de méritos propuesto en este proyecto de ley en igualdad de condiciones a los nuevos postulantes, toda vez que los miembros que venían antes del año 2013 se presentaron a ese concurso y varios pasaron, lo que significa que varios miembros de Juntas llevan más de 20 años ejerciendo este cargo público que es de carácter rotativo. Incluso aquellos que por primera vez fueron nombrados miembros de Juntas de Calificación, al año 2021 cumplen ocho años desempeñando el cargo, lo que es más que suficiente. Sobre el particular, téngase en cuenta que la Ley 1562 de 2012 en el parágrafo 2° del artículo 19 indicó “Los integrantes de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no podrán permanecer más de dos (2) periodos continuos. Por otro lado, es necesario indicar que los miembros de Juntas Médicas de Calificación se encuentran impedidos para considerar el presente proyecto de ley, toda vez que existe conflicto de intereses.

Los miembros de sindicatos y organizaciones de trabajadores enfermos informaron sobre las demoras en los tiempos de calificación, indicando que conocen de procesos que llevan más de 4 años sin ser fallados, de casos donde los trabajadores mueren sin que la enfermedad o accidente de trabajo haya sido calificado y sobre dictámenes que disminuyen en más de 20 puntos porcentuales las pérdidas de capacidad laboral. Insisten en que la aprobación del proyecto es necesaria.

Los representantes de la academia y asociaciones médicas indican que el proyecto es necesario para atender un vacío legal creado por la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas de la Ley 1562 de 2012. Sin embargo, enfatizan que no incluye asuntos como la cualificación de los integrantes de las juntas médicas y que no se relacionan con los criterios de desempeño de la Ley 1164 de talento humano en salud, que no se refiere a los médicos que califican en primera oportunidad, no se refiere al proceso mismo de calificación, a la prevención de enfermedades laborales ni al proceso de recuperación de las personas enfermas. Tampoco se refiere a la rehabilitación, el tratamiento de las tutelas y el papel de la rama judicial en estos procesos. Sobre

las observaciones de la academia, se reconoce que son medidas necesarias que deben ser reguladas y legisladas por el Congreso de la República, sin embargo ese no es el objeto del proyecto de ley y requerirá de otros proyectos de ley para el abordaje de estas temáticas, que como se dijo, no se refieren puntualmente al objeto del Proyecto de Ley número 109 de 2020, que es, crear el mecanismo para la escogencia de las Juntas Médicas de Calificación.

En el marco del Proyecto de Ley número 028 de 2021 Senado 295 de 2022 Cámara, se adelantó una audiencia pública el día 13 de abril de 2023 en el salón Luis Carlos Galán. Entre las intervenciones más destacables encontramos: La doctora Diana Cuervo – Presidenta de Conjuntas quien realizó una explicación general del contexto en el que se desarrolla la actividad de las Juntas Calificadoras de Invalidez; de igual forma planteó los principales retos a los que se enfrentan las Juntas, dejando claro que el proceso de modificación legislativo para tener unas mejores calificaciones debe realizarse sobre el universo completo de actores que participan de este proceso, ya que se deben generar regulaciones para todos los actores que se ven involucrados en el proceso de calificación con el fin de darle mayores garantías a los pacientes y sus familias. Se planteó por parte de la Presidenta de Conjuntas la importancia de tener en cuenta el convenio interadministrativo existente entre el Ministerio del Trabajo y la Universidad Nacional de Colombia, toda vez que este en principio cumple los objetivos que busca el proyecto de ley.

Participó también la doctora María Fernando Possu Castrillón - Presidente de la Federación Festrálva en el Valle del Cauca y representante de la Confederación de los Trabajadores de Colombia. La tercera intervención estuvo a cargo de la doctora María Fernando Possu Castrillón, Presidente de la Federación Festrálva en el Valle del Cauca y representante de la Confederación de los Trabajadores de Colombia. Como representante de los sindicatos, la doctora Possu recalcó la necesidad a futuro de construir un proyecto incluyendo las necesidades de los trabajadores, recogiendo los aspectos importantes que quedaron pendientes en este proyecto de ley. Así mismo, indicó la necesidad de actualizar el manual único de calificación. Participó el doctor John Ríos – Colectivo Antioquia, quien se refirió a la relación de la “estabilidad laboral reforzada” con los temas de las Juntas Calificadoras de Invalidez. Ríos lamentó la escasa participación de las centrales obreras en este tipo de espacios, ya que son ellos mismos los que iniciaron la construcción del proyecto de ley bastante amplio en su momento, donde se pretendía regular no solo la elección de los miembros de Junta, sino también todo el proceso de calificación en el tiempo. Participó el doctor Édgar Velandia - Médico Laboral Junta Nacional, así como el doctor Iván Jiménez del Colegio Abogados del Trabajo. Intervino el doctor Adolfo León Granados Panesso -Coordinador del Comité Intersindical de Salud y Seguridad Social del Valle del Cauca y de

los Ingenios Azucareros, la doctora Patricia Castillo - Sociedad de Medicina del Trabajo, entre otros expertos.

#### 4. MARCO JURÍDICO RELEVANTE

En Colombia “...conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad”<sup>2</sup>.

La Carta Política en su artículo 48 establece que la seguridad social debe orientarse bajo los principios de eficiencia<sup>3</sup>, universalidad<sup>4</sup> y solidaridad<sup>5</sup>. Esta disposición encuentra igualmente fundamento en tratados de Derechos Humanos de 1948, que consagra en su artículo 22 que:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales,

indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

A su vez, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone en su artículo 9º que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

El Protocolo de San Salvador prevé que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”.

Es así como, para hacer efectivo el disfrute de los derechos a la seguridad social, el Congreso de la República, mediante los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 previó, que cuando un afiliado al Sistema Integral de Seguridad Social viese comprometida su capacidad laboral, originada en las secuelas que pudiesen generarse por padecer una enfermedad o un accidente, su estado invalidante fuera determinado en primera instancia de controversia las denominadas Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y caso de desacuerdo, en una segunda instancia ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, facultando al Gobierno nacional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto pudiera haber expedido el Gobierno nacional.

Esta facultad de conformación e integración de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, fue refrendada mediante la Ley 1562 de 2012, determinando en el artículo 16, parágrafo 1º así “Los integrantes de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez se registrarán por la presente ley y su reglamentación, actuarán dentro del respectivo período y, en caso necesario, permanecerán en sus cargos hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes para el período correspondiente, serán designados de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”.

Por su parte, el artículo 43 de la mencionada ley, sobre los impedimentos, recusaciones y sanciones indica que “Los integrantes principales y suplentes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar serán designados, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo. Los integrantes serán particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y mientras sean parte de las Juntas de Calificación de Invalidez, no podrán tener vinculación alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral

<sup>2</sup> Ver entre otras Sentencia T-164113 de la Corte Constitucional.

<sup>3</sup> Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013: “... el principio de eficiencia requiere la mejor utilización social y económica de los recursos humanos, administrativos, técnicos y financieros disponibles, para que los beneficios a que da derecho la seguridad social, sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente. La jurisprudencia de esta Corporación ha definido la eficiencia como la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos y la maximización del bienestar de las personas”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia C-258 de 2013 “Según el principio de universalidad, el Estado –Como sujeto pasivo principal del derecho a la seguridad social– debe garantizar las prestaciones de la seguridad social a todas las personas, sin ninguna discriminación, y en todas las etapas de la vida. Por tanto, el principio de universalidad se encuentra ligado al mandato de ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social señalado en el inciso tercero del mismo artículo 48 constitucional que refiere la afiliación a los subsistemas de la seguridad social –con énfasis en los grupos más vulnerables–, como a la extensión del tipo de riesgos cubiertos”.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-258 de 2013 “... la solidaridad, hace referencia a la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades. Este principio tiene dos dimensiones: de un lado, como bien lo expresa el artículo 2 de la Ley 100 de 1993, hace referencia a que el Estado tiene la obligación de garantizar que los recursos de la seguridad social se dirijan con prelación hacia los grupos de población más pobres y vulnerables; de otro, exige que cada cual contribuya a la financiación del sistema de conformidad con sus capacidades económicas, de modo que quienes más tienen deben hacer un esfuerzo mayor”.

o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control”.

Sin embargo, tales facultades que le fueron otorgadas por el Congreso al Ministerio de Trabajo, fueron declaradas inexecutable por la Honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia C- 914 del año 2013, indicando que debía ser el Congreso Nacional el encargado de determinar la conformación e integración de las Juntas de Calificación, teniendo en cuenta los siguientes asuntos:

“... el Congreso también efectuó modificaciones en las normas que definían la integración y estructura de las Juntas. Concretamente, mientras en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 previó que los miembros de las Juntas serían designados por el Ministerio de Protección Social” la regulación actual, es decir, la prevista por la Ley 1562 de 2012 no se plantea que esos miembros principales sean designados por el Ministerio del Trabajo, sino que este órgano, por vía reglamentaria, definirá la forma en que serán seleccionados

[...]

Esta diferencia es importante, porque en la Sentencia C-1002 de 2004 en la que la Corte declaró ajustadas a la Constitución las normas analizadas, señalando precisamente que el Congreso de la República satisfizo el principio de reserva legal al establecer directamente quién sería el órgano encargado de designar las Juntas y escoger a sus integrantes principales que, en el ámbito de las Juntas, equivalen también a sus órganos de dirección superior.

[...]

En las disposiciones ahora analizadas, la situación es distinta, porque el Ministerio del Trabajo puede, en virtud de la atribución que el Congreso le confiere, escoger cualquier forma de designación de los miembros o de integración de los órganos superiores de dirección de las Juntas de Calificación de Invalidez, aspectos que precisamente hacen parte de la reserva de ley explicada previamente.

[...]

Por ese motivo, los intervinientes en este trámite incurren en un error argumentativo al defender la constitucionalidad de los apartes normativos cuestionados en el primer cargo de la demanda, asumiendo que eso es lo que ordena el precedente fijado en Sentencia C-1002 de 2004.

[...]

Debe recordarse que en aquella oportunidad lo primero que afirmó la Corte es que por ser las Juntas de Calificación de Invalidez órganos del orden nacional, su estructuración (definición de objetivos, órganos superiores de dirección y designación de sus miembros principales) sí debía ser fijada por el Legislador, y que en caso de delegación al Ejecutivo, debía declararse la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.

[...]

Además, en ese pronunciamiento, la Corte estudió un enunciado normativo del cual se desprendía un mandato directo al Ministerio para designar a esos miembros, y concluyó que el Congreso cumplió con su obligación constitucional, en tanto determinó el órgano que se encargaría de esa designación. En esta ocasión se analiza un enunciado normativo cuyo contenido es evidentemente distinto, en tanto delega en el Ministerio la reglamentación integral sobre qué órgano y bajo qué procedimiento serán designados los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez.

[...]

Y, al hacerlo, se constata que el Congreso de la República difirió a la potestad reglamentaria la definición de elementos básicos de la estructura de las Juntas de Calificación de Invalidez, violando así el mandato expreso del artículo 150-7, explicado en la Sentencia C-1002 de 2004, y el cual comprende el deber de definir el modo de designación de sus miembros y órganos de dirección principales.

[...]

En contra de esta conclusión, podría pensarse que si la Corte consideró acorde con la Constitución Política el modo de designación de los miembros de las Juntas previsto originalmente en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con el cual correspondía al Ministerio del Trabajo integrar estos organismos, con mayor razón puede considerarse legítimo desde el punto de vista constitucional que ese Ministerio defina el modo de designación.

[...]

Ese argumento plantearía que si el Ministerio puede ejercer una función de mayor relevancia, como la designación directa de los miembros de las Juntas, también debe contar con la facultad de adelantar funciones de menor alcance en relación con las Juntas, como es la de definir su modo de funcionamiento. (Es por lo tanto, un argumento a *fortiori*, según el cual ‘quien puede lo más puede lo menos’).

[...]

Al respecto, la Sala considera, en primer término, que no resulta claro que la facultad de designar sea más amplia que la de establecer el modo de designación de los miembros de un órgano de la entidad pública y, en segundo lugar, que el argumento a *fortiori* no resulta aceptable en el estudio de un cargo por violación de la reserva de ley, porque por medio de esta se establece una prohibición expresa al Ejecutivo para definir determinados aspectos por vía reglamentaria.

[...]

En ese sentido, la reserva legal define una competencia privativa del Congreso, sin detenerse a indicar en qué grado debe ejercerse, o en qué grado algunos aspectos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario. El Constituyente eligió las materias que, en su concepto, deben ser objeto de discusión

democrática y entre esos aspectos incluyó (según la interpretación constante de este Tribunal) el modo de designación de los órganos de dirección de las entidades del orden nacional, como las Juntas de Calificación de Invalidez. Debe recordarse entonces que la reserva de ley es una manifestación del principio democrático y del principio de separación de funciones entre las distintas ramas del poder público.

[...]

Además de ello, el razonamiento según el cual quien puede lo más puede lo menos no resulta aplicable en este escenario porque la cláusula general de competencia de los órganos del poder público prevé que estos solo pueden ejercer las funciones expresamente definidas en el orden jurídico, tal como se desprende de los artículos 6° y 121 de la Carta Política. En ese sentido, el adagio citado sólo tendría validez en una versión restringida: quien puede lo más puede lo menos, siempre que esté amparado por una norma que le confiera competencia, o, *contrario sensu*, siempre que el asunto objeto de desarrollo no haga parte de las facultades que privativamente el Constituyente entregó a otro órgano, en este caso, al Congreso de la República. En consecuencia, la Sala declarará la inexequibilidad de los fragmentos cuestionados en el cargo primero del escrito de demanda.

[...]

Ahora bien, la Sala constata que el Ministerio del Trabajo ya ha efectuado la reglamentación prevista en la Ley 1562 de 2012 y que en ella se prevén diversas etapas y requisitos para que el propio Ministerio designe a los miembros de las Juntas. Podría considerarse entonces superfluo un pronunciamiento sobre el asunto, tomando en cuenta que la reglamentación ha seguido el camino previamente previsto por el Legislador, en la Ley 100 de 1993.

[...]

Sin embargo, ello implicaría resolver un problema abstracto de constitucionalidad a partir de un hecho concreto de carácter contingente, pues así como en esta oportunidad el Ministerio siguió un camino inspirado en la legislación del año 1993, en otra eventual regulación podría apartarse por completo de ese esquema y, como las Juntas hacen parte de la estructura de la administración pública, invadir la reserva de ley. Por ese motivo, debe recordarse que la discusión no gira en torno a cuál es el mecanismo adecuado para acceder a las Juntas, sino el respeto por la reserva de ley. Es esa la *ratio decidendi* de la Sentencia C-1002 de 2004, precedente relevante para la definición del cargo propuesto por el actor. Y ese precedente indica que corresponde al Congreso y no al Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria, determinar la estructura de las Juntas y el modo de designación de sus miembros” (*subrayas fuera del texto original*).

[...]

Como es sabido, el debido proceso, fue elevado a derecho constitucional en el artículo 29 de la Carta Política y se reclama de toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. De igual manera numerosos instrumentos internacionales han recogido la importancia y obligatoriedad de estas garantías, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>6</sup>, la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>7</sup>.

La Corte Constitucional, igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de derechos humanos, han marcado pautas relevantes en punto del alcance del derecho al debido proceso y que dan cuenta de su observancia “...en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos”<sup>8</sup>.

Se indica igualmente que:

“La imparcialidad del tribunal y la publicidad de las actuaciones son importantes aspectos del derecho a un juicio justo en el sentido del párrafo 1° del artículo 14. La ‘imparcialidad’ del tribunal supone que los jueces no deben tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto de que entienden y que no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una de las partes”<sup>9</sup>.

En igual sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional sobre la necesidad de respetar y garantizar el debido proceso en las actuaciones que se surtan en el sistema de seguridad social en pensiones en Colombia<sup>10</sup>, en consideración

<sup>6</sup> En el artículo 14.1 dispone que “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”. (Subraya fuera de texto).

<sup>7</sup> En el artículo 8.1 prevé que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley. en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. (Subrayado fuera de texto).

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Clau-de Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 15, par. 118.

<sup>9</sup> Comité de Derechos Humanos, Caso Karttunen c. Finlandia, Comunicación No. 387/1989 CCPR/C/46/D/387/1989 (1989); par. 7.2.

<sup>10</sup> Ver Corte Constitucional Sentencias T-516 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz; sentencia T-450 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia T-411

a que este es un servicio público relacionado con diversos derechos constitucionales como el derecho a la pensión y fundamentales como el derecho al mínimo vital, la dignidad humana, entre otros.

Por otro lado, en el año 2013 fue demandado el Decreto número 1352 de 2013 el cual regula la integración y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez; esta acción de nulidad iniciada ante el Honorable Consejo de Estado de radicado número 11001332500020130177600, dictó como medida provisional la suspensión de los artículos 5°, 6°, 8° y 9° del Decreto número 1352 de 2013. Como sentencia definitiva de la demanda, el dos (2) de diciembre de 2021, el Consejo de Estado dicta fallo en la acción de nulidad en la que declara la nulidad de los artículos 5° (excluidos los parágrafos 3° y 4°), 8°, 9° (incluido el parágrafo), así como de los parágrafos 2° y 3° del artículo 6° y del parágrafo tercero del artículo 49 del Decreto número 1352 de 2013.

Cabe destacar que el artículo 5° del Decreto número 1352 de 2013 que señala la “Conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez” y establece entre otras cosas, las estructura de las juntas y los requisitos que deben cumplir los profesionales que aspiren a conformarlas, fue declarado nulo por el Consejo de Estado en razón a que “...el texto de la norma resulta contrario al principio de reserva de ley, debido a que fijó la estructura orgánica de las Juntas de Calificación, al establecer cómo se componen, cuál es el número de integrantes, qué profesiones deben tener, cómo se clasifican”. Esto significa que solo mediante una ley emitida por el Congreso de la República podrá establecerse la estructura orgánica de las Juntas de Calificación de Invalidez, el número de integrantes y los requisitos profesiones que deben tener quienes la conformen además de cómo se clasifican y organizan territorialmente.

Es así, como la razón que motiva este proyecto de ley, es la de además de dar cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional en su Sentencia C-914 de 2013, la de reforzar las medidas que blinden las garantías requeridas para la calificación de la invalidez, buscando que la conformación de los cuerpos colegiados encargados de adoptar las decisiones en la materia, responda a criterios objetivos de experticia (conocimientos y experiencia), mérito, debido proceso y estabilidad<sup>11</sup>.

## 5. IMPACTO FISCAL

Mediante la Ley 1562 de 2012, el legislador otorgó a las Juntas de Calificación la naturaleza de entidades del orden nacional con personería

jurídica propia, autonomía financiera y regidas por el derecho privado. Lo anterior quiere decir que el presupuesto con el cual funcionan las Juntas Médicas de Calificación es de apropiación de estas. Para la apropiación de recursos, el Decreto número 1072 de 2015 expedido por el Ministerio del Trabajo, en su artículo 2.2.5.1.16 reglamentó el mecanismo mediante el cual las Juntas de Calificación deben cobrar honorarios a los demás miembros del sistema de seguridad social para cumplir su misionalidad así: las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas, el equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente de conformidad con el salario mínimo establecido para el año en que se radique la solicitud, el cual deberá ser cancelado por el solicitante.(...)

En palabras de las propias Juntas Médicas de Calificación, según el concepto remitido a los Senadores de la Comisión VII del Senado en 2020 Las juntas financian su funcionamiento con el producto de los honorarios que por las calificaciones pagan las entidades de seguridad social, los ciudadanos que acuden directamente a ellas, o la persona natural o jurídica que la entidad judicial o administrativa defina como responsable de tal pago. Las juntas no reciben recursos de la Nación, deben ser autosostenibles y sus estados financieros de conformidad con la normatividad vigente. Considerado la normatividad vigente, es claro que las Juntas Médicas de Calificación no perciben recursos de la Nación y su conformación no impacta el Presupuesto General, por lo que el mencionado proyecto de ley no contiene un impacto adverso a dicho presupuesto.

## 6. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso- modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. De igual manera, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “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”.

Con base en lo anterior y, de acuerdo al carácter abstracto e impersonal de la norma, tenemos que en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los Congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les

de 2011, M.P. José Ignacio Pretelt Chaltjub; sentencia B T-701 de 2008, M.P. Clara Inés Varga Hernández; sentencia T -431 de 2011: Sentencia T-424 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>11</sup> Id. Principio no. I 1. La estabilidad en el cargo como forma de garantizar la independencia e imparcialidad de los funcionarios, fue Htmbién acogida por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso Belilos v. Switzerland, App. no. 10328 83, Eur. H.R.( 1988), par. 67.

impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los Congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 que establece que: “Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

**7. CONCLUSIONES**

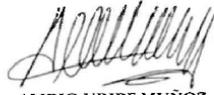
El presente proyecto de ley, recoge y armoniza disposiciones que han transitado por la normativa que en la materia se ha expedido y que han regido el funcionamiento y conformación de las Juntas de calificación de la invalidez, conservando en buena parte, aspectos de estas disposiciones. El Ministerio del Trabajo en varias oportunidades ha considerado el proyecto de ley como CONVENIENTE y VIABLE, pues resuelve una problemática con la que ha tenido que lidiar este Ministerio sin tener capacidad de resolución, si no es mediante la expedición de una ley.

El texto presentado en esta iniciativa legislativa es casi idéntico al que fue aprobado en la plenaria del Senado el 15 de noviembre de 2022, salvo algunas modificaciones de sintaxis y ortografía y la prohibición de presentarse por más de una vez a los actuales miembros de las Juntas, que llevan nombrados en interinidad más de 10 años. Este proyecto además incorpora medidas tendientes a poner fin a prácticas que hoy afectan la efectividad de estas corporaciones, la imparcialidad de sus miembros y la seguridad jurídica de quienes acuden a las mismas. En este orden de ideas, además de condensar la normativa existente sobre la composición e integración de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de la Invalidez, se pretenden establecer criterios y procedimientos de selección integrales para los aspirantes a las mismas, así como lo es el de generar impedimentos, para que una vez terminado su periodo en este cuerpo colegiado sus miembros no ingresen inmediatamente a la nómina de las administradoras del sistema de seguridad social, lo que pone en riesgo la imparcialidad de las decisiones.

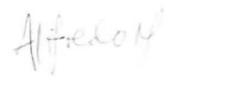
De esta manera, se busca cerrar la “puerta giratoria” que permite hoy que los miembros de la Junta transiten entre esta y las entidades responsables del pago de las prestaciones del trabajador o trabajadora asegurada. Asimismo, al facultar al Ministerio de Trabajo para que, cumpliendo con los con los perfiles señalados en la presente Ley y atendiendo las estadísticas de los procesos de la calificación de invalidez de la población atendida y el normal funcionamiento de las juntas, así como a la necesidad de dar estricto cumplimiento de los términos legales previstos en los procesos de calificación, cuando la demanda así lo requiera, se puedan ampliar el número de Salas de Decisión que conforman las Juntas de Calificación de Invalidez,

con lo cual se garantiza un eficiente y oportuno reconocimiento de los derechos a la seguridad social.

Cordialmente,

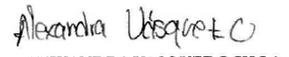
  
ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara

  
MARIA FERNANDA CARRASCAL  
Representante a la Cámara

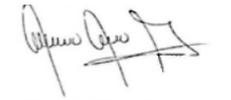
  
ALFREDO MODRAGON GARZÓN  
Representante a la Cámara

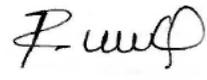
  
MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO  
Representante a la Cámara

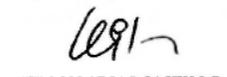
  
EDUARD SARMIENTO HIDALGO  
Representante a la Cámara

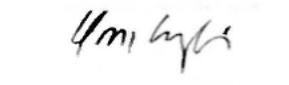
  
ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA  
Representante a la Cámara

  
AGMETH ESCAF TIJERINO  
Representante a la Cámara

  
ALEXANDER LOPEZ MAYA  
Senador de la República

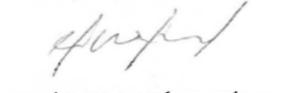
  
ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República

  
WILSON ARIAS CASTILLO  
Senador de la República

  
CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN  
Senadora de la República

  
MARIA DEL MAR PIZARRO GARCIA  
Representante a la Cámara

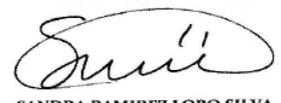
  
MARY ANNE ANDREA PERDOMO  
Representante por Santafé  
Congreso de Colombia  
Coalición Pacto Histórico  
[maryanneperdomo@camaracol.gov.co](mailto:maryanneperdomo@camaracol.gov.co)

  
HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ  
Representante a la Cámara

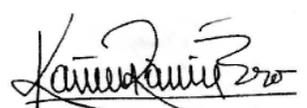
  
NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ  
Representante a la Cámara-MAIS  
Circunscripción Especial Indígena.

  
AIDA AVELLA ESQUIVEL  
Senadora de la República

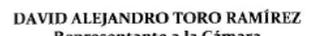
  
GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ  
Representante a la Cámara

  
SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA  
Senadora de la República

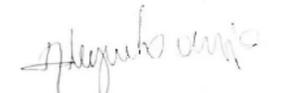
  
CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN  
Representante a la Cámara

  
CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN  
Representante a la Cámara

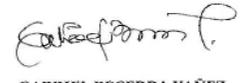
  
AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS  
Senadora de la República

  
DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ  
Representante a la Cámara

  
ETNA LÁMARA ARGOTE CALDERÓN  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórico PDA

  
ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO  
Representante a la Cámara

  
GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN  
Representante a la Cámara

  
GABRIEL BECERRA YAÑEZ  
Representante a la Cámara

  
ERMES EVELIO PETE VIVAS  
Representante a la Cámara

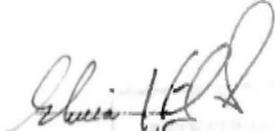
  
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Representante a la Cámara

  
PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA  
Representante a la Cámara

  
ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ  
Representante a la Cámara

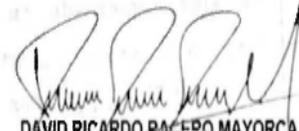
  
**JAEL QUIROGA CARRILLO**  
 Senadora de la República

  
**CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA**  
 Senador de la República

  
**GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER**  
 Senadora de la República

  
**LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO**  
 Representante a la Cámara

  
**JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO**  
 Senador de la República

  
**DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Coalición Pacto Histórico

  
**FABIAN DIAZ PLATA**  
 Senador de la República  
 Partido Alianza Verde

  
**ERICK VELASCO BURBANO**  
 Representante a la Cámara por Nariño  
 Pacto Histórico

**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 20 de febrero del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley            Acto Legislativo             
 No. 354 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Alino  
Unbe

**SECRETARIO GENERAL**

**CONTENIDO**

Gaceta número 129 - Martes, 27 de febrero de 2024  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 353 de 2024 Cámara, 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. ....	1
Proyecto de Ley número 354 de 2024 Cámara, por la cual se establece la conformación e integración de las Juntas Regionales y Nacional de la Calificación de Invalidez y se dictan otras disposiciones.....	21