



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1225

Bogotá, D. C., lunes, 2 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 25 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 ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 203 DE 2024 CÁMARA

por el cual se incluye el artículo 27A y se modifican los artículos 45 y 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ DE 2024 SENADO.

“Por el cual se incluye el artículo 27A y se modifican los artículos 45 y 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El presente acto legislativo, tiene por objeto elevar a rango de derecho fundamental la educación y garantizarla como obligatoria en tres grados de preescolar y educación media en todo el territorio nacional.

Artículo 2º. Inclóyase el artículo 27A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 27 A. Todas las personas tienen derecho a la educación, el Estado garantiza que se brinde con base en los principios de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y progresividad.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 45 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 45. El adolescente y el adulto tienen derecho a la educación, la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Artículo 4º. Modifíquese el inciso 3º del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Inciso 3º

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria con fundamento en los principios de progresividad y no regresividad de los derechos.

Artículo 5º. Adiciónese un párrafo al artículo 67 de la Constitución Política, el cual quedará así:

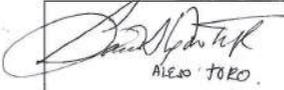
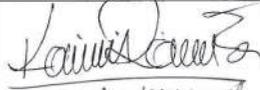
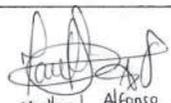
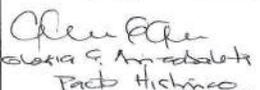
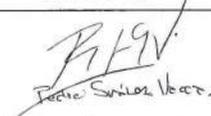
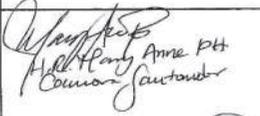
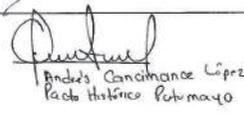
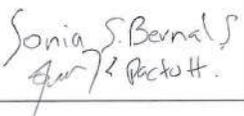
Parágrafo: La educación comprenderá como mínimo tres grados de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media.

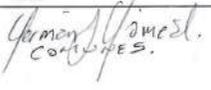
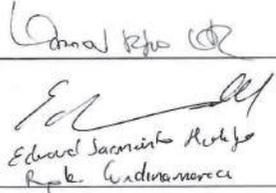
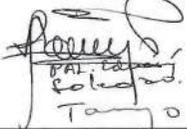
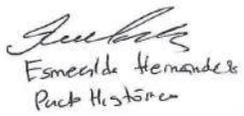
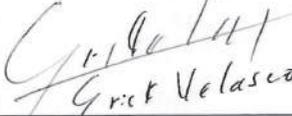
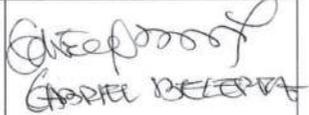
Artículo 6º. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Parágrafo Transitorio. Para el cumplimiento de las disposiciones previstas en el inciso tercero y el párrafo del presente artículo El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de (6) meses para diseñar un plan quinquenal de ampliación de cobertura, cuya ejecución e implementación iniciará a más tardar (1) año a partir de la adopción del plan quinquenal.

Artículo 7º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República	

 ALESIO TORO	 Curul Internacional
 Martha L. Alfonso	 Gloria F. Amador Pacto Histórico
 Pedro Siles Vaca	 Hill Henry Anne PH Comun. Jautobur
 Andrés Conchamán López Pacto Histórico Potomayo	
 Wilson Arias	 Sonia S. Bernal Pacto H.

 Donna Hernández Palumbo	 Germán Vismal Conf. UPEL
 * Gabriel E. Parvado D. Rep. Jato. Mata	 Edward Jacinto Roldán Rep. Guadalupe
 Esmeralda Hernández Pacto Histórico	 Esmeralda Hernández Pacto Histórico
 Erick Velasco	 GABRIEL

María Corazón
Pacto Histórico

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 14 de agosto del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 203 Con su correspondiente Exposición de Motivos suscrita Por: H.S. Sandra Jumes.



SECRETARIA GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

La presente exposición de motivos, justificará de manera clara, las razones por las cuales, resulta pertinente y ajustado a la jurisprudencia constitucional, incluir en la constitución política de Colombia, la educación como un derecho fundamental, asimismo, modificar los artículos 45 y 67, para que cada nivel de la educación, se desarrolle, en concordancia con la fundamentalidad del derecho, es decir, el preescolar que sea de tres grados, la educación básica y media, sin restricciones en las edades, lo que significa el reconocimiento de la educación para personas jóvenes y adultas y la educación superior enmarcada en el derecho fundamental.

En este sentido, esta exposición contendrá las razones que justifican el articulado de la siguiente manera, en primer lugar, el argumento que defiende elevar del rango jurisprudencial al constitucional a la educación como un derecho fundamental; en segundo lugar, la ampliación del preescolar a tres niveles de la educación; en tercera medida, la educación para personas jóvenes y adultas, cuarto la importancia de enmarcar como fundamental a la educación superior y finalmente la estadística que clarifica a los estudiantes por fuera del sistema educativo.

I. Antecedentes Legislativos

La presente iniciativa legislativa fue radicada el 28 de septiembre de 2022 por los Honorables Senadores: Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Clara Eugenia López Obregón, Pedro Hernando Flórez Porras, Wilson Arias Castillo, Sandra Ramírez Lobo Silva, María José Pizarro Rodríguez y Robert Daza Guevara, y, por los Honorables Representantes: Alirio Uribe Muñoz, Luis Eduardo Díaz Mateus, Heráclito Landínez Suarez, Alfredo Mondragón, Eduard Sarmiento Hidalgo y Gabriel Becerra. El Proyecto de Acto Legislativo fue publicado en la gaceta 1153 de 2022.

La Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente para primer debate al Senador Alexander López Maya. De igual manera, la H. Mesa Directiva y el H. Senador Alexander López como ponente de la iniciativa mediante resolución N.º 15 del 27 de octubre de 2022, convocaron a audiencia pública el

día jueves 03 de noviembre de 2022, en el salón Guillermo Valencia Capitolio Nacional y a través de la plataforma zoom.

El 03 de noviembre, siendo las 10:00 am, la Presidencia, ejercida por el Senador Ponente Alexander López Maya y la Senadora Sandra Jaimes como autora de la iniciativa, se dió inicio a la audiencia pública, con las siguientes intervenciones:

Jaime Hugo Pulido – Agremiación Sindical de Directivos Docentes - ASDIDOC

Manifiesta su agradecimiento por escuchar a los líderes naturales de la educación pública educación básica y secundaria y media que son los rectores de Colombia. Continúa con una observación en el artículo primero de la iniciativa (incluir educación básica). Celebra la presentación del proyecto de acto legislativo. Expone que a los directivos docentes, les preocupa la aplicación de los principios de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y progresividad por la falta de una garantía de financiación vía constitucional, ya que en los últimos ocho años los recursos que gira el Ministerio por gratuidad tienen una disminución real del 21%, lo que implica que muchos colegios no tengan los recursos necesarios para hacer sus proyectos de inversión, investigación y pedagogía, entonces la educación como derecho fundamental debe tener un sustento económico para evitar la situación de precariedad presupuestal de los colegios, por esta razón los directores rurales y de colegios urbanos han solicitado se tenga en cuenta la extensión de la tributación de la contratación educativa porque cuando el Ministerio envía los recursos que han sido disminuidos con el paso de los años, hay que pagar más o menos el 26% de impuestos ya sean estampillas municipales, departamentales, retención en la fuente, lo que hace más precaria la situación de los recursos de los fondos de servicios educativos. Finalmente, manifiesta la preocupación que existe por la infraestructura educativa del país.

Cecilia Gómez – Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación.

Como vocera de la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación y la Red de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas – EPJA, manifiesta que el proyecto de acto legislativo resulta pertinente y ajustado tanto a la jurisprudencia constitucional colombiana, como internacional, es muy importante modificar los artículos 45 y 67 de la Constitución y plantear el derecho humano a la educación a lo largo de la vida, es decir, desde la primera infancia y considerando la educación de personas jóvenes y adultas, que según cifras el Ministerio de Educación Nacional, una de las principales formas de exclusión de este país en el analfabetismo que para el año 2018 se ubico en 5.2% y en el 12.1% en zonas rurales, esto significa que mucha población se esta quedando sin el acceso al derecho humano a la

educación y esta situación repercute en la generación de oportunidades tanto para la primera infancia como la infancia y adolescencia en el campo. Esto significa que el derecho a la educación no está siendo obligatorio para todos los ciudadanos colombianos, entonces, al plantearlo desde la primera infancia y a lo largo de la vida y basado en el principio de progresividad y en las cuatro as, se presen el derecho como un derecho fundamental a la educación que debe permear desde su núcleo esencial hasta su correcta implementación. Este proyecto de acto legislativo busca zanjar esta problemática que aqueja a miles de colombianos que ven truncados sus anhelos educativos y a las que el Estado esta obligado a garantizar y proteger sus derechos con base en los acuerdos internacionales y en los tratados de educación, por tanto, esta iniciativa es de vital importancia esta reforma constitucional.

Sandra Jaimes Cruz – Senadora de la República (Autora)

Expone que, siempre ha existido una discusión, respecto de cual es la naturaleza o que rango tiene la educación. En el mismo sentido, se encuentra que, la educación está como un derecho en la Constitución de 1991, pero que, a su vez, es un servicio público con función social, pero nunca lo ha establecido como un derecho fundamental. Ello genera grandes dificultades en el sector educativo: hoy tenemos más de tres millones de niños y niñas por fuera del sistema educativo; el sistema no garantiza la educación de los niños y niñas desde los tres años hasta todo su proceso educativo y que los niños que cumplen su mayoría de edad son excluidos, es decir, muchos jóvenes no logran título académico. Además, la Constitución en el artículo 67 es clara al expresar que el Estado solamente tiene un año de preescolar y no contempla a los niños y niñas que están en edades entre los 14 y 15 años, es así que hoy se requiere que la educación sea reconocida como un derecho fundamental y por eso la propuesta de acto legislativo que dignifica a las personas y permita zanjar la mencionada discusión y así eliminar todas aquellas interpretaciones que pretender establecer a la educación como un servicio público esencial, que pone en riesgo, entre otros, los derechos laborales del sector educativo.

Sergio Manzano Macías – Organización Abogados Manzano & Manzano

Como organización asesora de los trabajadores de la educación y en calidad de asesores jurídicos de la Federación Nacional de Directivos Docentes de Colombia y de la asociación de trabajadores de la educación de Cundinamarca, expresa que el proyecto de acto legislativo pretender dar cumplimiento a un bloque de constitucionalidad, en el cual, no solamente se habla del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales en su artículo 13 y que, desarrolla que el derecho de toda persona a la educación está

comprometido por los estados partes, a la misma convención americana sobre Derechos Humanos del pacto de San José de Costa Rica en su artículo 19, frente a los derechos de los niños, en especialidad de la protección que se requiere por parte de la familia, la sociedad y el Estado y adicionalmente, en especial a la sentencia t-743 de 2023 de la H. Corte Constitucional que desarrolló la educación como un derecho y servicio público con función social a diferencia de un servicio público esencial. La Honorable Corte Constitucional determina como derecho fundamental "los que pertenecen de manera inherente a toda persona en razón a su dignidad, sin distinción de raza, condición, sexo o religión y cuentan con una protección judicial reforzada", así que en palabras de la misma corte, se desarrollan la totalidad de los criterios de accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad que conllevan al derecho fundamental a la educación, no como un principio de aplicación de un servicio público, es decir, como una mercantilización de un servicio, sino, muy por el contrario con un derecho debido y adeudado, una deuda histórica y jurídica que tiene el Estado Colombiano para los niños, niñas, adolescentes y adultos. Finalmente, invita al Senado de la República y la Cámara de Representantes a votar de manera afirmativa el proyecto de acto legislativo y con ello cierren la brecha histórica que tienen con los niños, niñas, adolescentes y adultos en determinar la educación como derecho fundamental y por su puesto que vaya acompañado con el bloque de constitucionalidad.

John Faber – Abogado Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadores al Servicio de la Primera Infancia y Adolescencia del Sistema Nacional de Familiar.

Hace un llamado frente a la estandarización de los grados de escolaridad, principalmente, al considerar que, las madres comunitarias atienden a niños y niñas de 3 a 5 años y su atención se presta en hogares comunitarios, labor que han desempeñado durante más de 30 años y la estandarización generaría un problema laboral ya que no se contempla una transición entre los servicios de primera infancia a una escolaridad estandarizada que podría afectar a miles de madres comunitarias que prestan servicios en componentes de salud, bienestar y alimentación. A estas madres comunitarias se les han vulnerado los derechos laborales, debido a la informalidad, hoy no pueden tener el acceso a una pensión y es uno de los puntos que preocupa. Finalmente solicita se evalúe la transición de la prestación de las madres comunitarias a la estandarización escolar y las posibles afectaciones en materia laboral.

William Polo Arango – Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Tolima SUTET – SIMATOL.

<p>Plantea que el reconocimiento de la educación como derecho fundamental es un paso muy importante y es una herramienta para que se pueda llegar a la paz total y justicia social. En un gran aporte, pero es importante recalcar que hay factores determinantes para concretar el derecho fundamental e imprimírle el carácter de humanidad, para que no solamente se diga, sino que, se materialice. De manera, que el tema de la financiación hay que resaltarlo, es un asunto de primer orden y, en ese sentido, se hace necesaria la reforma constitucional al sistema general de participaciones, para que, en la practica un niño tenga las garantías nutricionales con el programa de alimentación escolar y puede hacer efectivo su derecho a la educación en condiciones dignas. Hoy por ejemplo, en el Ibagué unos niños ven comer a otros, por tanto, se debe desarrollar la declaratoria de derecho fundamental para que dé piso a que se dispongan presupuestalmente los recursos necesarios y los niños y niñas dispongan de una adecuada relación técnica entre número de docentes por grupo y por alumnos, permanencia en los procesos de aprendizaje, herramientas para el proceso y formación integral. Finalmente, expresa que el derecho a la educación como un derecho fundamental permitirá asumir y superar todas las brechas.</p> <p>Juan Carlos Peña – Asociación Sindical de Institutores de Norte de Santander – ASINORT</p> <p>Indico que en la educación se tienen brechas de desigualdad en las poblaciones, muchos niños no tienen acceso a la educación de los tres grados de preescolar, solo pueden acceder quienes tienen el dinero para pagar un colegio privado, pero los niños más vulnerables y ser sector rural no tienen esta oportunidad, entonces, hay desigualdad. En básica primaria también hay grandes desigualdades, por ejemplo en tecnología, los niños y niñas de colegios públicos no tienen estas herramientas tecnológicas acordes a la era, tampoco existen docentes de educación física en las escuelas, que son muy importantes para el desarrollo mental y físico de los niños y niñas. Y es la carta de la Unesco, donde la salud mental y física de los niños reconoce su importancia. No hay docentes psicorrientadores y muchas otras deficiencias en las instituciones. De ahí la importancia de esta iniciativa, con la que se espera también se de una ampliación de planta de personal para que se pueda cubrir a todos los niños y niñas de Colombia.</p> <p>María del Carmen Ceballos – Sindicato de Trabajadores de la Educación del Magdalena – EDUMAG.</p> <p>Expreso la importancia de luchar porque la educación sea un derecho fundamental y resalta la importancia y necesidad de hablar de la educación inclusiva, toda vez, que tan solo en el departamento de Magdalena hay 2.188 niños discapacidades y 525 con capacidades</p>	<p>excepcionales. Es así que el derecho a al educación debe ser fundamental para estos niños, de manera que se eliminen las barreras que existen para la accesibilidad a la educación pública, también se hace necesario la ampliación de las plantas de personal docente, en este departamento a fecha necesita el nombramiento de 528 docentes y eso incide en la calidad de la educación; las condiciones de la educación rural requieren de atención prioritaria al igual que la infraestructura y programas como el de alimentación y transporte escolar, por tanto, la reforma debe ir acompañada de la reforma al sistema general de participaciones que genere los recursos en el marco del derecho fundamental a la educación.</p> <p>Eufemeia Mosquera – Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle – SUTEV</p> <p>Este proyecto que esta liderando la Senadora Sandra Jaimes que reconoce y eleva a la categoría de derecho fundamental a la educación, es un gran acierto, ya que la educación no puede ser concebida de forma mercantil. Ya existe todo el andamiaje para que desde las instituciones educativas se puede ofrecer el preescolar de tres grados que es justo y necesario para la población en general y en particular para las familias que no tienen capacidad adquisitiva para pagar escuelas de carácter privado, hoy más de 1.6 millones de niños y niñas de tres a cinco años están por fuera del sistema educativo. Entonces para que nuestra sociedad avance, es necesario que se preocupe por la educación y esto será con la aprobación de esta iniciativa y de la reforma constitucional al sistema general de participaciones que permita el cierre de brechas en la educación.</p> <p>Carlos Enrique Rivas Segura – Presidente de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación – FECODE</p> <p>Expresa que el proyecto de acto legislativo tiene una gran fundamentación, cuenta con los conceptos de la Honorable Corte Constitucional con relación a la necesidad de elevar la educación a derecho fundamental para romper aquel criterio que esta en la Constitución, donde aparece como un servicio público y al ser un servicio no se la garantía de accesibilidad al conjunto de la sociedad. Hoy un millón seiscientos mil estudiantes por fuera del sistema educativo entre los grados de preescolar de tres grados. También si se eleva a la categoría de derecho fundamental la educación no iría hasta grado noveno sino que podría ir hasta grado once. La educación no es una mercancía, es un derechos de las y los colombianos, fundamentalmente de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Pero hay otro elemento importante en el articulado del proyecto de acto legislativo y es la adición del artículo 27 y la modificación a los artículos 45 y 67 de la Constitución, dando mayor fuerza y contundencia a que sea un derecho fundamental, dando apertura cuando se habla de la</p>
<p>accesibilidad y así se puede ir rompiendo el negocio que a lo largo de los años se ha querido imponer con el criterio de servicio público y en ocasiones esencial para impedir la movilización y la lucha de los ciudadanos por la educación pública. Esta iniciativa, va descongestionar el aparato judicial que todos los días está recibiendo tutelas por el educación. Finalmente en nombre la Federación manifiesta el respaldo a la iniciativa ya que ha lo largo de su lucha sindical han planteado la educación como derecho fundamental que reconoce la promoción hacia el desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y la dignificación de los colombianos, esta propuesta satisface una aspiración histórica del magisterio colombiano y ayuda a que la comunidad entienda que la escuela es el escenario donde se desarrollan los seres humanos y se prepara el hombre para el desarrollo de una sociedad.</p> <p>El entonces Ex Ministro de Educación, Dr. Alejandro Gaviria se excuso.</p> <p>La Senadora Sandra Jaimes cerró la sesión de audiencia pública, extendiendo un agradecimiento por la participación.</p> <p>El proyecto de acto legislativo 032 de 2022 Senado, fue archivado conforme el artículo 375 de la Constitución Política.</p> <p>En 02 de agosto del año 2023, los H. Senadores Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Julio Alberto Elías, Sandra Ramirez Lobo, Robert Daza Guevara, John Jairo Roldán, Pedro Hernando Flórez Porras, Clara López Obregón y Piedad Córdoba Ruiz (Q.E.P.D), radicaron nuevamente la iniciativa. En esta oportunidad, se le asignó el No. 007 de 2023, publicada en la gaceta 998 de 2023 y se designó al H. Senador Alexander López Maya como ponente para primer debate. El proyecto de Acto legislativo 007 de 2023 fue archivado, de conformidad con el artículo 162 de la Constitución Política y 190 de la ley 5ª de 1992.</p> <p>II. La educación como derecho fundamental</p> <p>En el presente acápite, se relacionarán algunas sentencias del máximo Tribunal de lo Constitucional, que reflejan la reiterada jurisprudencia, con la cual, se evidencia más que claramente que, la educación es un derecho fundamental, no sólo para menores de 18 años, sino para todos, de allí, la inclusión del artículo 27 A en el plexo constitucional.</p> <p>En la sentencia T 236 de 1994, se estableció que la educación es un derecho fundamental de aplicación inmediata, y aún más importante que, el Estado debe ir superando los limitantes que la garantía de este derecho representan:</p>	<p>“Ahora, si bien la educación es un derecho fundamental y se consagra como un servicio público, en cuanto que constituye una actividad de interés general que se ha de satisfacer, bien por el Estado o bajo su vigilancia por los particulares, su prestación está condicionada por las limitaciones que surgen de las propias posibilidades operativas y de cobertura de las instituciones que la ofrecen (limitación material) y, además, por los requerimientos académicos y administrativos (limitación técnica) que éstas reclaman de quienes pretenden acceder a sus aulas.</p> <p>Así lo ha entendido la Corte y tuvo oportunidad de puntualizarlo en los siguientes términos:</p> <p>“La educación es un derecho fundamental de la persona humana y como tal debe ser garantizado y respetado. El Estado no sólo está obligado a brindar a los menores el acceso a la educación, sino también la permanencia en el sistema educativo, tanto en el sector público como en el sector privado. Ello sin embargo está condicionado a los límites de cobertura que tienen las instituciones educativas y a un mínimo de cumplimiento por parte de los educandos de los deberes correlativos al derecho a la educación”</p> <p>Pese a lo expuesto últimamente, a juicio de esta Sala de Revisión, los referidos condicionamientos deben ser apreciados en función de la valoración de las deficiencias en la prestación del servicio y como una interferencia indeseable que el Estado debe estar presto a superar, dado que el derecho a la educación esta erigido como derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata, lo cual impone a aquel como deber ineludible una respuesta inmediata a las necesidades insatisfechas de educación, cuya satisfacción es prioritaria, a través del llamado gasto social³.</p> <p>En la sentencia T 527 de 1995, se reiteró jurisprudencia y se estableció la naturaleza de fundamental de la educación, pero presentó una evolución dado que, se mencionó la relevancia de los tratados internacionales en la materia y se iteró su reconocimiento en algunos artículos constitucionales.</p> <p>“Sobre el derecho a la educación ha tenido oportunidad de pronunciarse profusamente esta Corporación entre otras a través de las siguientes sentencias: T-02, 09, 15, 402, 429, 492 y 500 de 1992, 17 de 1993, 035 de 1995; concluyendo</p> <p>³ M.P. Antonio Barrera Carbonell. H. Corte Constitucional, sentencia T 236 de 1994.</p>

que tal derecho participa de la naturaleza de fundamental porque resulta propio de la esencia del hombre, ya que realiza su dignidad, y además porque está expresamente reconocido por la Constitución Política en los arts. 27, 44 y 67, y así mismo, porque se encuentra amparado por los tratados internacionales sobre derechos suscritos por el Estado Colombiano y ratificados por el Congreso de la República”².

Aunque, desde alguna óptica se podría concluir que los artículos mencionados, en esta sentencia, hoy definen la educación como un derecho fundamental, consideramos preciso complementarlo de manera expresa en el artículo 27, con la inclusión del 27 A, por cuanto, no sólo ajusta su redacción a la jurisprudencia contemporánea, en cuanto a los principios que enmarcan su núcleo esencial, sino que, establece con claridad, la educación como un derecho de todos y todas.

Posteriormente, en la sentencia T 974 de 1999, se establecieron las características del derecho fundamental a la educación, partiendo de la premisa que, es un derecho fundamental, y reconociéndolo como derecho fundante de otros derechos:

“i.) La educación por su naturaleza fundamental, es objeto de protección especial del Estado; de ahí que, la acción de tutela se estatuye como mecanismo para obtener la respectiva garantía frente a las autoridades públicas y ante los particulares, con el fin de precaver acciones u omisiones que impidan su efectividad.

ii.) **Es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, tales como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de realización personal y el libre desarrollo de la personalidad (C.P., arts. 26, 13 y 16), así como de la realización de distintos principios y valores constitucionalmente reconocidos, referentes a la participación ciudadana y democrática en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, al pluralismo, a la tolerancia, al respeto de la dignidad humana, a la convivencia ciudadana y a la paz nacional. (...)**

iv.) El núcleo esencial del derecho a la educación está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso al sistema educativo o a uno que permita una “adecuada formación”, así como de permanecer en el mismo.

² M.P. Fabio Morón Díaz. H. Corte Constitucional, sentencia T 527 de 1995.

v.) Por último, en virtud de la función social que reviste la educación, se configura como derecho-deber y genera obligaciones recíprocas entre los actores del proceso educativo”. (Resaltado propio)³

En el año 2006, la Corte Constitucional por primera vez, tratándose del derecho fundamental a la educación adoptó la doctrina sobre las cuatro dimensiones de la educación:

“(…) la doctrina nacional e internacional han entendido que la educación comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional: (i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema educativo, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse”⁴

Actualmente, es decir, en sentencia de 2021, las Corte Constitucional respecto de estas dimensiones, consideradas como tal desde el 2006, las elevó como el contenido nuclear del derecho fundamental a la educación:

“De las normas internacionales enunciadas, es indispensable destacar el artículo 13 del PDESC, que dio origen a la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), esta última se cita para fines ilustrativos e interpretativos. **Con base en ella, la jurisprudencia constitucional ha fijado el contenido y dimensiones del derecho a la educación a partir de cuatro características que conforman la base de una educación integral: la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad.**

³ M.P. Jorge Arango Mejía, H. Corte Constitucional, sentencia T 974 de 1999.

⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, H. Corte Constitucional. Sentencia T 1030 de 2006.

47. En primer lugar, el componente de disponibilidad del derecho a la educación se relaciona con “la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras”. Se encuentra consagrado en el inciso 5° del artículo 67 de la Constitución, que establece como deber estatal garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores de edad las condiciones necesarias para su acceso y permanencia. Asimismo, en el inciso 1° del artículo 68 Superior, que permite a los particulares fundar establecimientos educativos.

48. En segundo lugar, el componente de accesibilidad consta de tres dimensiones. Primero, no discriminación, esto es, que “la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho”. Segundo, accesibilidad material, que implica garantizar el servicio de educación en una localización geográfica de acceso razonable o por medio de una tecnología moderna. Tercero, accesibilidad económica, de manera que se garantice que la educación esté al alcance de todos.

49. En tercer lugar, en virtud de la adaptabilidad, el Estado tiene la obligación de (i) adaptar la educación a las necesidades y demandas de los estudiantes, así como (ii) garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo. En consecuencia, “la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”. Como manifestación de la adaptabilidad, el artículo 68 de la Constitución impone al Estado, entre otros, el deber de asegurar la prestación del servicio de educación a las personas en situación de discapacidad y a los ciudadanos con capacidades excepcionales.

50. Y, en cuarto lugar, el componente de aceptabilidad implica que el Estado debe garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo. Al respecto, la Corte ha señalado que el Estado está en la obligación de “garantizar que, de forma y de fondo, la enseñanza, los programas y los métodos pedagógicos sean de calidad y resulten pertinentes y adecuados de conformidad con la comunidad y la cultura a la que se dirigen”.⁵ (subrayado y negrita puestos).

⁵ M.P. Alejandro Linares Cantillo. H. Corte Constitucional, sentencia T 196 de 2021.

Retornando al hilo que, establece jurisprudencialmente a la educación como fundamental, en el año 2013, la Corte Constitucional, enlaza indubitablemente la educación con la dignidad humana, con lo cual resulta completamente claro que, este derecho despliega el carácter de fundamental:

“8. El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, señala que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. **Como derecho ostenta el carácter de fundamental pues evidentemente tiene una relación directa con la dignidad humana en tanto es un presupuesto esencial para poder desarrollar los proyectos de vida de cada persona.** De igual forma, es el punto de partida para la protección de los derechos consagrados en los artículos 26 y 27 constitucionales esto es, la libertad para escoger la profesión u oficio, y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

La educación, es también necesaria para garantizar el mínimo vital, la igualdad de oportunidades en el trabajo, y la participación política, entre otros; por lo tanto, debe estar encaminada al acceso a la cultura, a la formación en derechos humanos, la paz y la democracia. Sobre este punto se dijo en la Sentencia T-787 de 2006:

“[L]a Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que [la educación] (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características”⁶ (Resaltado propio).

En el 2019, la Corte reitera esta postura concluyendo que:

“En suma, según la jurisprudencia Constitucional el derecho a la educación es fundamental, dado que: (i) es objeto de protección especial del Estado; (ii) es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa, la realización personal, el libre desarrollo de la personalidad, y el trabajo, entre otros; (iii) es uno de los fines esenciales del Estado Social y Democrático de

⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional, sentencia T 141 de 2013.

Derecho; (iv) está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo o a uno que permita una "adecuada formación"; y (v) se trata de un derecho deber que genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo".⁷

Corolario de lo anterior, la doctrina constitucional ha sido pacífica desde 1994 hasta la actualidad al evidenciar que, tanto las características, los componentes nucleares, y el desarrollo jurisprudencial, establecen a la educación como un derecho fundamental autónomo y de aplicación inmediata, resulta a todas luces **claro y necesario**, establecer en nuestra Constitución que la educación es un derecho fundamental.

No obstante, el reiterado y garante hilo jurisprudencial y de la doctrina, las tasas de cobertura en nuestro país no se compadecen de dicho reconocimiento, entre otros motivos, por la inexistente exégesis, para que la educación no sea vista simplemente como un servicio, sino como un derecho.

Nivel educativo	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Total
Hombres	1.216.295	2.020.559	1.624.362	823.727	5.684.943
Mujeres	1.165.253	1.934.842	1.558.226	793.236	5.451.557
Total	2.381.548	3.955.401	3.182.588	1.616.963	11.136.500

Fuente: DANE – Proyecciones de Población a Nivel Nacional 2018 – 2070
Elaboración Propia.

*Edades teóricas del sistema educativo en Colombia

- Preescolar: 3 a 5 años
- Primaria: 6 a 10 años
- Secundaria: 11 a 14 años
- Media: 15 y 16 años

Sector	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Total
Oficial	579.989	2.801.085	2.516.424	901.337	6.798.835
Contratada	18.523	103.962	75.468	24.448	222.401
No oficial	247.012	640.446	446.850	192.259	7.021.236

⁷ M.P. Diana Fajardo Cantillo, H. Corte Constitucional, sentencia T 106 de 2019.

Total	845.524	3.545.493	3.038.742	1.118.044	8.547.803
--------------	----------------	------------------	------------------	------------------	------------------

Fuente: DANE – Educación formal – EDUC. Actualizado el 11 de junio de 2022
Elaboración Propia.

Para el año 2021, la matrícula nacional de los niveles preescolar, primaria, secundaria y media disminuyó en -0.66% al compararla con el año 2021 (8.604.145 estudiantes), es decir, 56.342 estudiantes menos.

Respecto al año 2020, todos los niveles educativos presentaron decrecimiento a excepción del nivel media, que presentó un aumento del 2.7%.

El nivel preescolar presentó la mayor caída en matrícula, con un decrecimiento de -8.5% al pasar de 922.945 niños y niñas matriculados en el sector oficial, no oficial y contratado a 845.524 en 2021, es decir, 77.421 estudiantes menos. Por su parte primaria decreció -0.8% y secundaria -0.3%.

Evidentemente, la pandemia tiene responsabilidad en el fenómeno, al considerar que por lo menos 175 mil estudiantes según el Ministerio de Educación 2021, pasaron del sector privado al oficial. Adicionalmente, de los matriculados totales, 332 mil desertaron para el año 2021 en todo el territorio nacional (Dane, 2022).

Para el año 2021 la tasa de cobertura bruta que mide la capacidad del sistema educativo para atender la demanda social sin importar la edad por niveles se registra así: transición 87.0% (menor en comparación con el año 2020, que se ubicó en 92.25%); primaria 105.97%; secundaria 109.52% y media 89.96%.

Sin embargo, la tasa de cobertura neta, refleja los problemas reales de cobertura en el país, al identificar la participación en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes en edad teórica, así: transición 62.38%; primaria 88.17%; secundaria 79.99% y media 48.73%.

Nivel Educativo	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Total
	1.536.024	409.908	143.846	498.919	2.588.697

Cálculos Propios.

Se estima que para el año 2021, al menos 2.588.697 niños, niñas y adolescentes entre los 3 y 16 años, edad teórica escolar, se encuentran por fuera del sistema educativo colombiano.

El principal problema se concentra en la educación preescolar que comprende los grados de pre- jardín, jardín y transición, sin embargo, este se concentra en los grados de pre – jardín y jardín.

Composición de la matrícula preescolar

Grado	Oficial	Contratada	No Oficial	Total
Pre - jardín	8.736	1.619	46.868	57.223
Jardín	31.466	2.375	76.889	110.730
Transición	539.787	14.529	123.255	677.571
Total	579.989	18.523	247.012	845.524

Fuente: DANE – Educación formal – EDUC. Actualizado el 11 de junio de 2022
Elaboración Propia.

Se tiene que el 93.06% de la matrícula en preescolar del sector oficial se concentra en el grado de transición, grado obligatorio constitucional, el grado de jardín participa en apenas el 5.4% y la situación empeora en pre – jardín 1.54%.

Ahora, la participación de la educación oficial en los grados de jardín y pre-jardín en el total de la matrícula en estos grados es de apenas con el 28.4% y 15.3%, respectivamente. Esto significa que el 72% y 85% en los grados de jardín y pre – jardín son atendidos por el sector privado y aun así se estima que 1.420.264 niños y niñas entre los 3 y 4 años no encuentran prestación del servicio educativo.

Por departamentos, la baja cobertura en preescolar es crítica y más si se observa por grado:

En Pre – jardín la cobertura promedio nacional para niños y niñas de 3 años es de 5.31%, mientras la cobertura promedio en la OCDE (2019) es de 76.5%. Los departamentos con más baja cobertura y donde tiene mayor impacto por la población son: Arauca 1.71%; Vaupés 1.19%; Vichada 1.28%; Cauca 2.5% y Caquetá 2.63%.

Para el Grado Jardín la cobertura promedio nacional para niñas y niños de 4 años es de 9.67%, por su parte el promedio en la OCDE (2019) es de 89.8%. Los departamentos con menos cobertura son: Vichada 1.94%; Chocó 2%; Vaupés 2.27%; Amazonas 3.11% y Arauca 3.30%.

Finalmente, en grado de transición la cobertura promedio nacional es del 84.6%, mientras el promedio en países de la OCDE (2019) para niños y niñas de 5 años es de 95.8%. Los departamentos con menor cobertura en este grado son: Vaupés 38.2%; Vichada 62.9%; Amazonas 70.8%; Guaviare 72.1%; Nariño 73.9%.

Departamento	Matrícula Preescolar 2021 (Oficial, No Oficial)		Proyección Población en edad escolar 2021						Racha por grado 2021			
	Pre-jardín	Jardín	Transición	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Pre - Jardín	Jardín	Transición
Amazonas	42	39	1334	906	918	909	928	977	935	1834	1838	556
Antioquia	9012	11282	79235	47824	45485	47136	45397	47816	45652	83209	81765	13924
Arauca	100	200	3384	3131	3059	3092	2975	3035	2937	6035	5807	406
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	06	199	851	516	494	511	489	504	481	942	801	134
Atlántico	4623	6940	40689	23597	23658	23531	23007	23408	23220	41632	39398	5264
Bogotá, D.C.	14914	19687	76310	90008	48109	49928	47949	49694	47718	83263	96187	21102
Bolívar	1577	3044	36643	20910	19839	20535	19702	20450	19579	38852	37163	3386
Bucaramá	894	1921	16852	9547	9210	9620	9226	9706	9314	17873	16925	2168
Caldas	1084	1932	10035	6720	6456	6742	6450	6723	6439	12122	11640	3136
Caquetá	212	496	6372	4141	3929	4135	3950	4164	3990	7858	7618	1751
Cauca	227	446	6914	4134	3981	4106	3954	4093	3932	7883	7634	1429
Cesar	680	1299	20269	12239	11744	12202	11761	12286	11780	23383	22724	3797
Cisar	1345	2504	22364	13404	12935	13398	12901	13347	12947	24994	23785	3830
Chocó	163	244	9987	5999	5765	6054	5828	6095	5973	11590	10636	2481
Córdoba	1079	2233	28062	17053	16159	16011	16335	16933	16668	32132	30905	4939
Cundinamarca	3035	6117	45400	26358	25224	26260	25075	26082	24916	48547	45198	6998
Guaviare	68	48	1208	667	644	672	648	672	653	1243	1272	57
Guayas	114	136	1345	967	917	979	913	953	912	1770	1736	520
Huila	799	1392	18100	10962	10394	10643	10162	10911	10109	20120	19423	2617
La Guajira	669	1423	25393	14488	14074	14466	14102	14480	14119	21853	21145	2803
Magdalena	1342	2511	27962	13792	13165	13809	13224	13948	13274	25615	24582	742
Meta	1230	1969	15807	9084	8629	9121	8658	9139	8673	16483	15810	2005
Nariño	1141	1625	18457	12780	12203	12786	12701	12209	23852	23377	6513	
Norte de Santander	849	1905	24852	14533	13929	14471	13823	14379	13718	27590	26300	3245
Putumayo	263	217	3242	3353	3227	3364	3248	3370	3261	6315	6335	1399
Quindío	403	715	5981	3536	3398	3511	3372	3482	3339	6871	6168	839
Risaralda	1696	2210	11645	6521	6299	6513	6161	6494	6154	11034	10494	1033
Santander	1993	3846	30993	17178	16388	17212	16414	17224	16427	31573	29780	1558
Sucre	734	2125	17797	8607	8238	8639	8257	8644	8274	16101	14762	879
Tolima	942	2160	19306	9413	8984	9501	9112	9691	9227	17499	16513	412
Valle del Cauca	5088	9223	30055	14761	13574	14844	13719	14690	13819	63247	58832	18653
Vaupés	15	29	496	648	613	653	626	659	641	1246	1250	104
Vichada	35	94	1732	1400	1342	1417	1360	1422	1364	2707	2723	1034
Total Nacional	57223	110730	677571	405803	388539	405859	388536	405203	386208	736689	683396	118460

Cálculos Propios.

Fuente: DANE – Educación formal – EDUC. Actualizado el 11 de junio de 2022
DANE – Proyecciones de Población a Nivel Nacional 2018 – 2070
Elaboración propia.

III. Ampliación del nivel preescolar de tres grados.

La Corte Constitucional ha indicado en distintos pronunciamientos que la educación es un derecho fundamental y un servicio revestido de las características que a continuación se mencionarán, asimismo la Corte reconoce que la educación es un derecho que a la vez garantiza otros fundamentales, es decir:

“Es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales”⁸

“La educación es un derecho y un servicio de vital importancia para sociedades como la nuestra, por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática”⁹.

“Es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades”¹⁰.

En este sentido, el Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 11, manifestó que la educación es el “(...) epitome de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos”.

- «Es un elemento dignificador de las personas»
- «Es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico».
- «Es una herramienta para el desarrollo de la comunidad»¹¹.

Para garantizar este derecho, el Estado debe asumir las dimensiones que hacen parte de la educación como servicio público:

- “La asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo,

⁸ Sentencia T-534 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía

⁹ Sentencia T-787 de 2006 Corte Constitucional. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹⁰ Sentencia T-002 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹¹ Revisar sentencias T-672 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara y C-170 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras”.

- “La accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema eludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico”.
- “La adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio y que se garantice continuidad en la prestación del servicio”
- “La aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse”¹².

De esta forma, el Estado tiene el deber de garantizar de manera completa e idónea el derecho a la educación, y permitir como aspecto teleológico del mismo el acceso de todos en condiciones de igualdad y equidad, dando prevalencia a de este derecho a los niños y niñas por mandato del artículo 44 constitucional. Así lo expone la Corte:

“Finalidad es lograr el acceso de todas las personas al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, y formar a todos en el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia, entre otros, y en el artículo 44 *ibidem*, que es un derecho fundamental de los niños que prevalece sobre los derechos de los demás”¹³.

Actualmente la Constitución Política en el inciso tercero del artículo 67 dispone que la educación es obligatoria “(...) entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”.

La interpretación que la Corte Constitucional ha establecido del inciso tercero del artículo 67 es la siguiente

¹² Sentencia T. 1030 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹³ Sentencia T. 1030 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

1. Las edades establecidas en la constitución Política en su artículo 67 son **inclusivas no restrictivas**, es decir, representan un **contenido mínimo que el Estado debe ampliar progresivamente**:

- “(i) que la edad señalada en el artículo 67 de la Constitución, interpretado a la luz del artículo 44 *ibidem*, es sólo un criterio establecido por el constituyente para delimitar una cierta población objeto de un interés especial por parte del Estado.
- (ii) que el umbral de 15 años previsto en la disposición aludida corresponde solamente a la edad en la que normalmente los estudiantes culminan el noveno grado de educación básica, pero no es un criterio que restrinja el derecho a la educación de los menores de edad, pues de afirmar lo contrario, se excluirían injustificadamente del sistema educativo menores que por algún percance –de salud, de tipo económico, etc.- no pudieron terminar su educación básica al cumplir dicha edad
- (iii) que las edades fijadas en la norma aludida **no puede tomarse como criterios excluyentes sino inclusivos**.
- Los grados previstos en inciso 3° del artículo 67 de la Carta –un grado de educación preescolar y nueve años de educación básica- constituyen el contenido mínimo del derecho que el Estado debe garantizar.
- Como se trata de un contenido mínimo, el Estado debe ampliarlo progresivamente, es decir, debe extender la cobertura del sistema educativo a nuevos grados de preescolar, secundaria y educación superior”¹⁴

En consecuencia, es necesario introducir en la Constitución el derecho a la educación preescolar de tres grados para todos los niños y niñas, teniendo como base las sentencias mencionadas y los avances internacionales que fundamentan este derecho. Es prioridad en el siglo XXI y de acuerdo con las metas establecidas para la educación garantizar la oferta pública de educación preescolar, en proporción directa con el desarrollo de la cultura, el conocimiento, las artes, el deporte, la ciencia, la técnica y la tecnología, y las necesidades educativas de la infancia, que se revisten de una vital importancia por las carencias que aquejan actualmente a esta población.

1. El principio de Progresividad en el derecho a la educación.

¹⁴ Sentencia T-323 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Si bien el artículo 67 de la Constitución plantea la obligatoriedad de la educación entre los cinco y los quince años, éste no puede ser excluyente, pero si, debe aplicarse el mandato de progresividad:

“El mandato de progresividad de estos derechos no puede entenderse como una justificación para la inactividad del Estado, sino que implica la obligación de éste de actuar lo más expedita y eficazmente posible a fin de ampliar la satisfacción de los mismos”¹⁵.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, en el inciso 1° del artículo 2°, indica

“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –interprete autorizado del PIDESC-, en su Observación General No. 3, ha precisado que

Una de las obligaciones de los estados parte de exigibilidad inmediata que derivan de dicho artículo es la “adoptar medidas”, “(...) compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración”.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica en su Observación General No. 3: “(...) el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”.

2. El preescolar de tres grados en la legislación colombiana.

Son varias las normas que mencionan la ampliación de la atención:

- El artículo 18 de la Ley 115 de 1994 dispone lo siguiente:

¹⁵ Sentencia C-038 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

ARTÍCULO 18. AMPLIACIÓN DE LA ATENCIÓN. El nivel de educación preescolar de tres grados se generalizará en instituciones educativas del Estado o en las instituciones que establezcan programas para la prestación de este servicio (...)

• El artículo 20 del Decreto 2247 de 1997 señala lo siguiente:

Artículo 20. Las instituciones educativas estatales que estén en condiciones de ofrecer además del Grado de Transición, los grados de Pre-Jardín y Jardín, podrán hacerlo, siempre y cuando cuenten con la correspondiente autorización oficial y su implantación se realice de conformidad con lo dispuesto en el correspondiente plan de desarrollo educativo territorial. (...)

Si bien los fundamentos jurídicos citados amparan el derecho a la educación preescolar y formulan la responsabilidad del Estado para garantizar el ejercicio pleno de este derecho, así como su atención progresiva. Estas no han tenido la suficiente fuerza para su aplicación, siendo el motivo más relevante la limitada interpretación del Artículo 67 de la Constitución.

Con programas gubernamentales como “Cero a Siempre” el Estado se propone “garantizar” los derechos vitales (fundamentales) de la población infantil en pobreza extrema, esta es una contribución a la atención de las necesidades básicas de un sector de la población, pero por sus características y condiciones no logra atender satisfactoriamente las necesidades y las demandas actuales en educación como factor esencial para el desarrollo humano y social de los niños y niñas de tres y cuatro años.

Han pasado 25 años de la expedición de la Constitución Política, en este cuarto de siglo y con el inicio y proyección del tercer milenio se han ampliado las expectativas educativas, especialmente para la población infantil, estudios realizados por disciplinas del conocimiento como la psicología, las neurociencias, la sociología, la antropología y la pedagogía, justifican la importancia y necesidad de legislar e implementar el derecho a la educación preescolar para todos los niños y niñas de Colombia.

La División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en reciente reunión celebrada en Santiago de Chile, propuso ampliar el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al derecho a la educación, en el sentido de que para el año 2015, en América Latina se haya universalizado progresivamente el servicio de educación preescolar. Tomado del documento “Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio. Una propuesta para América Latina y el Caribe”, proyecto “Fortaleciendo la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para alcanzar los objetivos del milenio”.

- (ii) amplía la capacidad aprendizaje y de desempeño de los menores en el sistema educativo y, en este orden de ideas, disminuye el riesgo de repetición de grados e incrementa los niveles de conclusión del ciclo básico de educación;
- (iii) les proporciona una influencia protectora que compensa los riesgos a los que están expuestos antes de ingresar al primero elemental;
- (iv) Tratándose de niños pertenecientes a los sectores más pobres de la población, contribuye a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, entre otros beneficios¹⁶.

La Corte Constitucional en cuanto al preescolar ha planteado la necesidad de su ampliación así:

“Como se puede observar, estas disposiciones prevén que el contenido mínimo del derecho de los niños en materia de educación preescolar comprende la garantía de al menos un año de educación en dicho nivel, en los establecimientos de educación estatales. Esto significa que el contenido del derecho en este respecto, como ya fue expuesto, **debe ir ampliándose progresivamente hasta alcanzar una cobertura de tres grados: pre jardín, jardín y transición**”¹⁷ (subrayado y negrita propios)

Los fundamentos jurídicos asociados con los fundamentos científicos, pedagógicos y didácticos, sustentan la necesidad e importancia de la educación preescolar como nivel específico de la educación, todos los niños y niñas deben tener el derecho para apropiarse paulatinamente de los valores de la cultura, la educación es la vía para explorar y conocer su entorno, para acceder a mundos imaginarios, para conocerse a sí mismo y para sus procesos de socialización.

Los procesos de aprendizaje y desarrollo infantil se fundamentan en la pedagogía infantil y se realizan desde principios didácticos que reconocen las características del desarrollo en todas sus dimensiones, sus problemas, necesidades y potencialidades, el cultivo del asombro, la creatividad y la alegría, su interés por preguntar por el mundo de las cosas y de la vida, su ternura y amor.

La formación, el aprendizaje y el desarrollo, sustentado pedagógicamente, se propone el disfrute y gusto por la escuela, la formación de hábitos de vida y escolares, la apropiación

¹⁶ Sentencia T – 1030 de 2006.

¹⁷ Sentencia T – 1030 de 2006

3. El preescolar de tres grados, como nivel específico y autónomo de la educación formal.

Se sustenta en la Ley 115 de 1994, en el Decreto 1860 de 1994 y en el Decreto 2247 de 1997, así:

La educación preescolar, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 115 de 1994 -“por la cual se expide la ley general de educación”-.

“Es aquella “(...) ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas”, antes de iniciar el ciclo de educación básica”.

Ésta comprende tres niveles de formación denominados pre jardín, jardín y transición, de los cuales por lo menos uno es de carácter obligatorio.

El artículo 6 del Decreto 1860 de 1994 -Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales- dispone que la educación preescolar se debe ofrecer a los niños antes de iniciar la educación básica y está compuesta por tres grados, de los cuales los dos primeros constituyen una etapa previa a la escolarización obligatoria y el tercero es el grado obligatorio. De otro lado, el artículo 2º del Decreto 2247 de 1997 prevé que el servicio público educativo del nivel preescolar comprende 3 grados: (i) Pre jardín, dirigido a educandos de 3 años de edad; (ii) jardín, dirigido a educandos de 4 años de edad, y (iii) transición, dirigido a educandos de 5 años de edad.

El artículo 3º del Decreto 2247 de 1997 establece:

“Artículo 3º. Los establecimientos educativos, estatales y privados que presten el servicio público de educación preescolar, deberán hacerlo, progresivamente, en los tres grados establecidos en el artículo 2º de este decreto, y en el caso de los estatales, lo harán, atendiendo lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de esta misma norma”.

La interpretación de la jurisprudencia sobre la necesidad e importancia de la educación preescolar de tres grados en el marco del artículo 67 Superior, plantea:

“(i) cobra especial relevancia para el desarrollo de las capacidades e integración social de los niños, especialmente, los prepara socio-afectivamente para enfrentarse a la nueva experiencia del ciclo básico;

del conocimiento (propio de su edad), la relación con el contexto escolar y la orientación a las personas con las que conviven los niños.

Para garantizar el derecho a la educación preescolar de tres grados, el Estado debe garantizar la infraestructura y dotación necesaria y debe estar orientada por maestras con la más alta formación en pedagogía y didáctica infantil y con un alto sentido ético y estético para formar a los niños de preescolar.

En el contexto Latinoamericano se referencian algunos de los países que consagran constitucionalmente el derecho a la educación preescolar.

I. MÉXICO:

La obligatoriedad de la educación preescolar se decretó el doce de noviembre de 2012, mediante reforma de los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este hecho estableció doce años de educación básica¹⁸. Estos artículos dictan:

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado, federación, estados, Distrito Federan y municipios, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. **La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.**

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

Quinto transitorio.- La educación preescolar será obligatoria **para todos en los siguientes plazos:** en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008-2009. En los plazos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

¹⁸ Giovanna, Valenti Nigrini, (2000) “Una reflexión sobre el rumbo actual de la política educativa superior en México”, en Rolando Cordera y Alieia Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, Instituto de Investigaciones Sociales- Miguel Ángel Porrúa, México, p. 135

La reforma constitucional del año 2002 en México superó indefiniciones legales al ratificar la obligación del Estado de impartir la educación preescolar (...) que sea requisito cursar los tres grados para ingresar a la primaria; así como obligar a los particulares a obtener la autorización para impartir este servicio¹⁹

Luego de dos años de la reforma constitucional, en México se modificó la ley general de educación para incluir la educación preescolar de tres grados.

2. ARGENTINA:

En Argentina de acuerdo con la ley de educación nacional es obligatoria la educación inicial para los niños desde los 4 años de edad, lo anterior se hizo posible con la modificación promulgada por el Congreso de ese país el 23 de diciembre de 2014.

La norma declara obligatoria la Educación Inicial para niños y niñas de 4 años, modifica el artículo 16 de la ley 26.206 y establece que "la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de 4 años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria".

También modifica los artículos 18 y 19 de la misma ley (que reemplazó a la ley federal de educación, de 1993), al fijar que "la educación inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los niños desde los 45 días de vida hasta los 5 años, siendo obligatorios los dos últimos", y que "el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños de tres a 5 años de edad"²⁰

El texto de la ley 27.045 que modificó la ley de educación nacional de Argentina es el siguiente:

LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL

Ley 27.045

Educación inicial. Ley N° 26.206. Modificación.

Sancionada: Diciembre 03 de 2014

¹⁹ EDITH BARRERA CHAVIRA. La educación preescolar en México. 1970 – 2005.

²⁰ Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1758073-queda-promulgada-la-ley-que-hace-obligatoria-la-educacion-inicial-des-de-los-4-anos>

Promulgada de Hecho: Diciembre 23 de 2014

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTÍCULO 1° — Declárese obligatoria la educación inicial para niños/as de cuatro (4) años en el sistema educativo nacional.

ARTÍCULO 2° — Sustitúyese el artículo 16 de la Ley de Educación Nacional 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 16: La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cuatro (4) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria.

El Ministerio de Educación y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.

ARTÍCULO 3° — Sustitúyese el artículo 18 de la ley 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 18: La educación inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorios los dos (2) últimos años.

ARTÍCULO 4° — Sustitúyese el artículo 19 de la ley 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 19: El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de tres (3) años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población.

ARTÍCULO 5° — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional²¹.

²¹ Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/files/2014/08/14/C3%ADnea-de-Acc%C3%B3n-Camino-Inicial.pdf>

<http://portales.educacion.gov.ar/dnps/centro-de-actividades-infantiles/>

3. URUGUAY:

Según la ley general de Educación de Uruguay 18.437, es obligatoria la educación inicial para los niños entre los 4 y 5 años, esta ley sostiene lo siguiente:

*"Artículo 7°. (De la obligatoriedad).- Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica"*²².

4. VENEZUELA:

En Venezuela constitucionalmente La educación es entendida como

"un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria"²³.

La educación en ese país "es un servicio público y está fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley"²⁴.

Según el artículo 103 Constitucional Venezolano, la educación es obligatoria en todos los niveles, para tal fin el Estado realizará las inversiones de acuerdo con las recomendaciones de las Naciones Unidas, dicho artículo sostiene lo siguiente:

Artículo 103. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el

²² Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4588996.htm>

²³ Artículo 102 Constitución Política de Venezuela.

²⁴ Ibidem.

pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados o privadas de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo.

Las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos públicos a nivel medio y universitario serán reconocidas como desgravámenes al impuesto sobre la renta según la ley respectiva²⁵.

Si se hace un análisis comparativo de los mandatos constitucionales en cuatro países de Latinoamérica, es fácil deducir que los niños y niñas colombianos están rezagados en cuanto a la igualdad de oportunidades que garanticen el derecho a la educación preescolar, en consecuencia el Estado debe garantizar el carácter obligatorio de ésta, hecho que solamente es posible introduciendo en la Constitución Política el derecho y la obligación del Estado de garantizar el nivel de educación preescolar comprendido por los grados de pre jardín, jardín y transición.

IV. Educación para personas jóvenes y adultas.

Desde el año 2009 los países del mundo reconocieron la educación de personas jóvenes y adultas – EPIA parte fundamental del derecho a la educación, la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida.

Gracias a la transformación y el cambio de vida, la población ha migrado del campo a la ciudad. Según el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe CREFAL 88 millones de personas en la región no han concluido la educación básica. Como reconocimiento a esta deuda histórica la UNESCO ha promovido desde el año de 1949 la Conferencia Internacional de Educación de Adultos – CONFINTEA, en total se han llevado a cabo seis CONFINTEAS internacionales (Dinamarca 1949; Canadá 1960; Japón 1972; Francia 1985; Alemania 1997 y Brasil

²⁵ Disponible en: http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo3.php#cap6

2009), en la última los países, incluido Colombia suscribieron el Marco de Acción de Belém, que contiene 53 recomendaciones que contiene 6 apartados: Alfabetización de adultos, políticas, gobernanza, financiamiento, participación, inclusión y equidad y calidad.

La séptima CONFINTEA se realizará en Marruecos en el año 2022 en la que se “instará a los Estados miembros de la UNESCO a que establezcan políticas, incentivos, marcos reglamentarios y estructuras y mecanismos institucionales con el fin de contribuir a la cultura de los derechos humanos, la justicia social, los valores comunes y la sostenibilidad. Habida cuenta de los continuos avances en materia de inteligencia artificial, se prestará especial atención a la utilización de las TIC para promover el acceso al aprendizaje y la educación de adultos y la integración.”

Además, la EPJA está contenida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el # 4 Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Sin embargo, solo entre 2016 y 2017 el Ministerio de Educación expidió un documento que contiene los lineamientos generales y orientaciones para la educación formas de personas jóvenes y adultas en Colombia, exponiendo como principal argumento los altos índices de analfabetismo, siendo el principal problema por resolver y desde el orden nacional se impulsa el programa nacional de alfabetización y educación de jóvenes y adultos, no obstante, la ley 1955 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, no contiene ninguna meta, diagnóstico o caracterización de la EPJA en Colombia, lo cual, ha significado que para el Gobierno actual exista un total desconocimiento de EPJA como derecho fundamental, hecho que ha sobrevenido desde la expedición de la Ley General de Educación, lo cual, ha significado un abandono Estatal a esta educación.

De manera que, el olvido Estatal da cuenta de cifras alarmantes asociadas a la EPJA. Para el año 2018, el 14.3% de toda la población económicamente activa no tenía ningún tipo de educación. En ese mismo año, la Tasa de Desempleo de la población sin ningún tipo de educación fue del 6.6% en mujeres y del 4.2% en hombres. Del 100% de los ocupados sin ningún tipo de educación en el 2018: el 39.7% percibía ingresos entre 0 y 0.5 SMMLV y el 31.3% entre 0.51 y menor o igual a 1 SMMLV.

Para el mes de Julio de 2021 la Tasa de desempleo se ubicó en el 14.3% y al analizar por

sexo, se concluye que son las mujeres quienes más han sido afectadas con una tasa del 19.1% mientras la de los hombres está por debajo del total nacional, 11.8%.

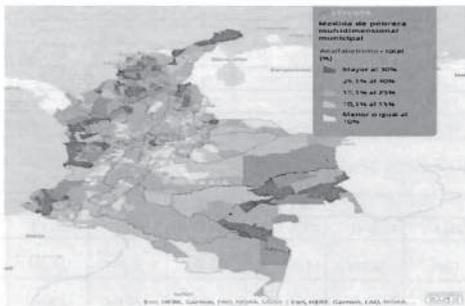
Por tanto, el nivel educativo es una variable dependiente y de relación directa con el nivel ingresos, sobre todo en una economía como la nuestra que alcanza niveles de informalidad del 49.6%.

Según el Ministerio de Educación (2017), una de las principales formas de exclusión es el analfabetismo. Para la población de 15 y más años, este indicador se ubicó en un 5,2% en 2017; en un 3,4% las zonas urbanas; y en un 12,1% en las zonas rurales, lo cual implica un reto muy importante en especial en esta última zona. Esto se corrobora al analizar el número de años promedio de educación en 2017, indicador que da cuenta de la acumulación del capital humano, que para zonas urbanas se ubicó en 9,7 años, en tanto que en las zonas rurales alcanzó apenas los 6 años. Dicha situación repercute en la generación de oportunidades para la primera infancia, infancia y adolescencia en el campo colombiano. Según los datos del Censo de Población 2018, se tiene que en Colombia el analfabetismo nacional alcanza el 5.19%.

	Analfabetismo % (No saben leer ni escribir)	Alfabetismo % (Saben leer y escribir)
Hombre	5.37	94.63
Mujer	5.02	94.98
Total Nacional	5.19	94.81
Bogotá	1.32	98.68
La Guajira	17.03	82.97
Chocó	14.82	85.18
Córdoba	11.55	88.45

Elaboración Propia. Fuente: DANE, Censo 2018.

Sin embargo, la situación empeora en las periferias y si se analiza por municipios, que alcanzan porcentajes de analfabetismo superiores al 45%



Fuente: <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=3dfdb0788be404f9a9d73454af93716>.

Ahora bien, en el sistema educativo oficial sobre el aprendizaje de EPJA, se encuentra el Ciclo Lectivo Especial Integrado – CLEI, definido como aquel que se estructura como un conjunto de procesos y acciones curriculares organizados de modo tal que integren áreas del conocimiento y proyectos pedagógicos, de duración menor a la dispuesta para los ciclos regulares del servicio público educativo que permita alcanzar los fines y objetivos de la Educación Básica y Media de acuerdo con las particulares condiciones de la población adulta. (Decreto Único Reglamentario del Sector Educación 1075 de 2015, sección 3, art. 2.3.3.5.3.2.7.)

Los CLEI están estructurados en conjuntos por grados, lo cual, permite articularla con los referentes de calidad educativa de la siguiente forma:

- Ciclo I: Alfabetización Nivel Básica Primaria: Grados 1, 2 y 3.
- Ciclo II: Nivel Básica Primaria: Grados 4 y 5.
- Ciclo III: Nivel Básica Secundaria: Grados 6 y 7.
- Ciclo IV: Nivel Básica Secundaria: Grados 8 y 9.
- Ciclo V y VI: Nivel Media: Grados 10 y 11.

Matrícula en Ciclos Lectivos Especiales Integrados - CLEI 2019-2020

Matrícula Año 2019							
Zona	Ciclo I	Ciclo II	Ciclo III	Ciclo IV	Ciclo V	Ciclo VI	Total
Urbana	7.678	26.759	111.196	143.727	103.855	127.230	520.445
Rural	3.135	17.113	31.540	34.396	21.028	18.732	125.944
Total	10.813	43.872	142.736	178.123	124.883	145.962	646.389

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020.

Matrícula Año 2020							
Zona	Ciclo I	Ciclo II	Ciclo III	Ciclo IV	Ciclo V	Ciclo VI	Total
Urbana	7.594	18.749	91.779	123.765	78.314	132.384	452.585
Rural	2.099	6.746	19.678	24.883	13.263	16.805	83.474
Total	9.693	25.495	111.457	148.648	91.577	149.189	536.059

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020.

Zona	Año 2019	Año 2020	Variación
Urbana	520.445	452.585	-14,99
Rural	125.944	83.474	-50,88
Total	646.389	536.059	-20,58

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020. Elaboración Propia.

La educación por CLEI entre el año 2019 y 2020 decreció en 20.58%. Esta cifra es mucho más preocupante al analizar por zona, en donde a nivel rural se encuentra un decrecimiento en la matrícula del 50.88% versus la zona urbana en 15%. Ello demuestra que la pandemia exacerbó las desigualdades y la brecha por zona. No obstante, para el

año 2019 se encontró que 42.417 estudiantes desertaron de los CLEI en el sector oficial.

CLEI	Año 2019	Año 2020	Variación
Ciclo I	10.813	9.693	-11,55
Ciclo II	43.872	25.495	-72,08
Ciclo III	142.736	111.457	-28,06
Ciclo IV	178.123	148.648	-19,83
Ciclo V	124.883	91.577	-36,37
Ciclo VI	145.962	149.189	2,16
Total	646.389	536.059	-20,58

Elaboración Propia.

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020.

Matrícula de CLEI según características de la población			
Característica	Año 2019	Año 2020	Variación
Grupos étnicos	57.003	38.314	-48,78
Situación frente al conflicto armado	34.312	27.926	-22,87
Limitaciones físicas	6.427	6.152	-4,47
Capacidades excepcionales	150	94	-59,57
Total	97.892	72.486	-35,05

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020.

El total nacional tiene una reducción del 35%, pero al analizar por característica se encuentra que son los de capacidades excepcionales -59%, seguido de los grupos étnicos -48% y en situación frente al conflicto armado -22%.

Este contexto debe considerar que aunque tradicionalmente se ha entendido la EPJA solo como para los mayores y adultos, la realidad en territorio ha demostrado que los

niños, niñas y jóvenes que teniendo la edad teórica por fuera de los CLEI, particularmente los de educación secundaria y media hoy son la mayoría de estudiantes de los CLEI, ello debido a condiciones socioeconómicas diversas que los han obligado a realizar este tipo de migración de educación, ya que en su mayoría deben realizar actividades de subsistencia, lo que impide que puedan asistir en sus correspondientes niveles de educación, lo anterior significa que a diferencia del diagnóstico del Ministerio de Educación, el único problema a resolver no es el analfabetismo.

Ahora bien, hay un desmantelamiento de la EPJA ya que también se presenta un decrecimiento en los docentes y en las sedes oficiales para la prestación de este derecho fundamental.

Docentes por sector CLEI			
Sector	Año 2019	Año 2020	Variación
Oficial	6.280	4.679	-34,22
No Oficial	9.050	8.524	-6,17
Total Nacional	15.330	13.203	-16,11

Docentes por Zona CLEI			
Zona	Año 2019	Año 2020	Variación
Urbana	13.327	11.860	-12,37
Rural	2.003	1.343	-49,14
Total Nacional	15.330	13.203	-16,11

Sedes educativas por sector CLEI			
Sector	Año 2019	Año 2020	Variación
Oficial	3826	2837	-25,85
No Oficial	1236	1286	4,05
Total Nacional	5062	4123	-18,55

Sedes educativas por zona CLEI			
Zona	Año 2019	Año 2020	Variación
Urbana	3026	2808	-7,76
Rural	2036	1315	-54,83
Total Nacional	5062	4123	-22,77

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020.

Nuevamente, son las zonas rurales las que se ven más afectadas.

Financiación de la EPJA

La ley 715 de 2001 en el art 15 define la destinación de los recursos de la participación para educación:

- Pago personal docente y administrativo
- Construcción de la infraestructura, mantenimiento, servicios y funcionamiento de las IE.
- Provisión de la canasta Educativa.
- Calidad educativa.

Tipologías educativas

De otra parte, el art 16.1.1 hace referencia a los criterios de distribución para la población atendida, la cual, se hace por tipologías educativas, definida en la ley como un conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo, de acuerdo con metodologías diferenciadas por zona rural y urbana.

Es discreción y competencia de la nación la metodología para el cálculo de la asignación por alumno y valor atendiendo las diferentes tipologías.

Según el documento de distribución SGP 40 de 2020, estas son las tipologías actuales:

- Preescolar (Jardín y Transición)
- Primaria
- Secundaria
- Media

- Ciclo 2 de adultos
- Ciclo 3-6 de adultos

Hoy existe un reconocimiento de la desfinanciación de la educación en los niveles preescolar, básica y media; sin embargo, la brecha se agranda al estudiar la pirrica asignación para la EPJA. En consecuencia, las entidades territoriales para la financiación de la EPJA deben hacer mayores esfuerzos.

Tipología por asignación por alumno Vigencias 2020-2018 Sistema General de Participaciones Promedio Nacional 95 Entidades Territoriales Certificadas

Rural					
Transición	Primaria	Secundaria	Media	Ciclo 2 adultos	Ciclo 3-6 adultos
\$ 3.426.727	\$ 2.741.382	\$ 3.084.055	\$ 3.255.391	\$ 822.915	\$ 822.915
\$ 3.426.727	\$ 2.741.382	\$ 3.084.055	\$ 3.255.391	\$ 822.915	\$ 822.915
\$ 3.271.568	\$ 2.617.254	\$ 2.944.411	\$ 3.107.989	\$ 785.765	\$ 785.765

Año	Urbano					
	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Ciclo 2 adultos	Ciclo 3-6 adultos
2020	\$ 2.635.944	\$ 2.108.755	\$ 2.372.350	\$ 2.504.147	\$ 613.211	\$ 613.211
2019	\$ 2.635.944	\$ 2.108.755	\$ 2.372.350	\$ 2.504.147	\$ 613.211	\$ 613.211
2018	\$ 2.516.591	\$ 2.013.273	\$ 2.264.932	\$ 2.390.761	\$ 604.427	\$ 604.427

Elaboración Propia.

Fuente: Conpes SGP 40, 2020. ANEXO 1. Distribución de los recursos SGP para educación (población atendida), vigencia 2020. Conpes SGP 34, 2019. ANEXO 1. Distribución de los recursos SGP para educación (población atendida), vigencia 2019. Conpes SGP 24, 2018. ANEXO 1. Distribución de los recursos SGP para educación (población atendida), vigencia 2018.

Promedio Nacional 2020					
Urbano		Brecha	Rural		Brecha
T-M	CLEI		T-M	CLEI	
\$ 2.405.299	\$ 613.211	(\$ 1.792.088)	\$ 3.126.888	\$ 822.915	(\$ 2.303.973)

Dada su escasa financiación, poca cobertura, en Colombia se trata a la EPJA como un mero problema de analfabetismo y no es reconocida como derecho fundamental, por tanto, el presente proyecto de acto legislativo pretende garantizar: acceso, calidad, equidad, financiación acorde a la normativa internacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

1. La problemática de la educación de personas jóvenes y adultas

En numerosas sentencias de la Corte Constitucional, se ha reconocido el derecho fundamental a la educación, para todos los Colombianos, sin embargo, este derecho ha sido negado de manera reiterada por entidades obligadas a garantizarlo, en particular, para personas jóvenes y adultas, dado que, dichas entidades aducen que, no cuentan con disponibilidad de recursos, y que, este derecho está garantizado, de manera obligatoria, en el rango constitucional, de conformidad con las edades establecidas en el artículo 67, o a lo sumo para menores de 18 años.

Los jóvenes y adultos, cuando reciben estas negativas, impetran acciones de tutela, derechos de petición, entre otros, buscando se garantice su derecho fundamental, sin embargo, entre tanto se resuelve la tutela y se lleva a cabo el proceso para implementar la orden impartida allí, el estudiante pierde tiempo, y en muchas oportunidades, esto desincentiva al adulto que muchas dificultades para para poder acceder a la educación.

En un caso reciente en el departamento de Antioquia:

“Unos 6.000 estudiantes de las modalidades de Clei y sabatinos de Medellín no se han podido matricular en este segundo semestre del año en los ciclos 5 y 6 de la prestación del servicio educativo a la población joven y adulta, porque el Ministerio de Educación Nacional, MEN, a razón de la pandemia de la covid-19, ha priorizado la educación para toda la población escolar y en edad escolar, que es hasta los 18 años, y convino que en esta vigencia no girará los recursos a los entes territoriales para pagar las horas extras de los maestros y directivos docentes que la imparten.

impetrado acciones de tutela, ante lo cual, las entidades accionadas, en sentencias de tutela, alegan, la inexistencia de la obligación de la educación para jóvenes y adultos, derivada de la inexistencia de la disposición constitucional para su adopción, en cuanto a las edades y por más que se han presentado casos, la jurisprudencia sigue mostrando este patrón, ya que, se toma como regla, la edad, establecida en el artículo 67 constitucional o a lo sumo la de los 18 años para decantar como obligatoria la educación por parte del Estado.

La propia Corte Constitucional ha reconocido esta problemática en sentencia

“Es innegable que el sistema educativo nacional sigue presentando deficiencias, especialmente en cuanto a su cobertura, pues se ha registrado que un porcentaje de la población, por diferentes motivos, no ingresan al sistema educativo en la edad escolar, razón por la que llegan a la edad adulta sin haber adquirido los conocimientos que se imparten en la escuela. Ello se demuestra, entre otros, en los índices de analfabetismo que registra el país, que por disposición del artículo 68 de la Constitución, el Estado está obligado a erradicar.” (Sentencia T 108 de 2001)

Esta situación ha generado un escenario de desigualdad y de inequidad, tanto formal como material, respecto de la garantía del derecho fundamental a la educación, para personas jóvenes y adultas, con ello, se desconocen estos otros derechos y también la dignidad, principio fundante de nuestro Estado Social de Derecho:

En lo atinente a la igualdad, baste con observar los artículos 1, 2, 7 constitucionales y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna.

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.

Artículo 13. Convención americana de los derechos humanos. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

En la ciudad, esto afecta a estudiantes de 49 instituciones educativas que prestan este servicio, también nombrado Educación de Personas Jóvenes y Adultas, Epja.

Estaríamos hablando que, en un solo colegio de Medellín se están quedando sin la posibilidad de estudiar en promedio 320 estudiantes, considerando que en las I. E. que prestan ese servicio se ofrecen los Clei en la modalidad nocturna y sabatino.

El pasado 12 de junio, el Ministerio de Educación Nacional expidió la Directiva No.14, que tiene como asunto: “Modificación del numeral 4 de la Directiva 5 del 25 de marzo de 2020, relacionado con la prioridad en la prestación del servicio educativo”, en ella se escuda la Secretaría de Educación de Medellín, para no autorizar a los rectores la matrícula a los jóvenes y adultos de los Clei 5 y 6, dado que “no se consintieron recursos a las Entidades Territoriales Certificadas, para dar continuidad en el segundo semestre del año 2020, a los Clei que iniciaron su proceso en junio de 2019, ni a los Clei 5 que terminan e inician el ciclo 6 en el segundo semestre del año 2020”, se alertó en una comunicación pública que emitió la Asociación Sindical de Educadores del Municipio de Medellín, Asdem.

(...)

La pregunta que ronda es que si bien este es un asunto que involucra factores salariales, estaría en la facultad del gobierno de Medellín el asumir ese pago con recursos propios, ya que queda claro que este servicio educativo no se está prestando en la ciudad porque no se cuenta con presupuesto girado por el Gobierno Nacional, es más, “los recursos sí estarían y podrían asignarse al personal docente, pero la SEM se escuda en esa directiva y opta por simplemente no hacerlo”, con esas palabras se quejaron los rectores.” (NoticiaDe elmundo.com disponible en <https://www.elmundo.com/noticia/Personas-de-Medellin-en-extraedad-se-quedan-sin-educacion-en-2020-2/380541>)

Lo anterior, es evidencia ostensible de la problemática actual por la que atraviesan los estudiantes en extra edad escolar, los jóvenes y los adultos que, requieren una respuesta asertiva y favorable por parte del Estado que garantice sus derechos, en este caso el fundamental a la educación, por lo tanto, se hace absolutamente necesario, esclarecer en nuestra constitución política, aquello que como lo veremos más adelante, la propia Corte Constitucional ya ha establecido, pero que, aún se sigue presentando este yerro por parte de las autoridades en educación, y debe ser corregido.

2. Contexto jurídico de la Educación para personas jóvenes y adultas.

Como consecuencia de la negativa de disponer de los recursos y demás elementos que componen el derecho a la educación, para personas jóvenes y adultas, muchos han

Frente a la dignidad, la Corte Constitucional se ha pronunciado, como el desarrollo de las capacidades de todas las personas:

Más allá de lo expuesto, la educación no sólo es un medio para lograr esos trascendentales propósitos sino un fin en sí mismo, pues un proceso de educación continua durante la vida constituye una oportunidad invaluable para el desarrollo de las capacidades humanas” sentencia C 520 DE 2016 M. P María Victoria Calle Correa.

Es así como desde el punto de vista Constitucional, se entiende que debe darse una solución a la problemática planteada, porque entre otros, nuestra constitución debe ajustarse a lo establecido en el bloque de constitucionalidad, para ser más exactos, en la materia particular de este proyecto de acto legislativo, nuestra Constitución debe estar en consonancia con el artículo 26 de la Declaración Universal de derechos Humanos.

Lo anterior, porque debe desecharse el argumento de educación fundamental y obligatorio solo para los ciudadanos colombianos que se encuentran en las edades establecidas en el artículo 67, o sólo aquellos menores de edad, este tema ya fue interpretado por el máximo Tribunal de lo Constitucional en nuestro país:

“El derecho a la educación, tanto en los tratados de derechos humanos suscritos por Colombia como en su consagración constitucional, es un derecho de la persona y, por lo tanto, es fundamental tanto en el caso de los menores como en el de los adultos. Su relación con la dignidad humana no se desvanece con el paso del tiempo y su conexión con otros derechos fundamentales se hace acaso más notoria con el paso del tiempo, pues la mayor parte de la población adulta requiere de la educación para el acceso a bienes materiales mínimos de subsistencia mediante un trabajo digno. Más allá de lo expuesto, la educación no sólo es un medio para lograr esos trascendentales propósitos sino un fin en sí mismo, pues un proceso de educación continua durante la vida constituye una oportunidad invaluable para el desarrollo de las capacidades humanas” (Sentencia T 434 de 2018).

Frente a la obligatoriedad de la educación para personas jóvenes y adultas también pueden revisarse las sentencias T- 356 de 2017, en concordancia con sentencia T-091 de 2019. En esta última se sostuvo que:

El carácter fundamental del derecho a la educación -aun en el caso de los adultos- tiene apoyo en la idea según la cual“(…) la educación es inherente y esencial al ser humano, dignificadora de la persona (...), además de constituir el medio a través del cual se garantiza el acceso al conocimiento, la ciencia, la

técnica y los demás bienes y valores de la cultura". De acuerdo a lo anterior, la sentencia T-428 de 2012 -en la que se estudiaron los compromisos educativos del Estado con la población joven y adulta- precisó que se vulnera tal derecho cuando se desconocen las facetas de acceso y permanencia ante "la suspensión abrupta de la prestación del servicio".

Con esto queda más que aclarado que, el derecho a la educación de personas jóvenes y adultas es Fundamental, ahora bien, la solución que se ha dado por parte de la Corte Constitucional, a la tensión existente entre el artículo 26 de la declaración de los derechos humanos y el artículo 67 Constitucional, se encuadra en el principio de progresividad de los derechos y la prohibición de regresividad:

"38. El inciso 1º del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 precisa que "(...) [l]a instrucción elemental será obligatoria" y que "[l]a instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos". Tal disposición contrasta con el inciso tercero del artículo 67, según el cual la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y deberá comprender, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

"Este Tribunal ha indicado que la armonización de tales disposiciones exige considerar que "(...) el compromiso del Estado colombiano con respecto a la educación se predica respecto de todos los niveles educativos -desde el preescolar hasta el superior- pero con primacía de un mínimo -un año de preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria- el cual deberá cumplir con los mismos requisitos establecidos para la enseñanza primaria, es decir universalidad, gratuidad y obligatoriedad, a partir del cual se debe avanzar progresivamente hacia la aseguibilidad de dos años más de preescolar, dos años adicionales de secundaria y educación superior" (Sentencia T 091 de 2019)

El principio de progresividad ha sido interpretado por la Corte como un mandato al legislador en el sentido de "erradicar las injusticias presentes", de "corregir las visibles desigualdades sociales" y "estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos"²⁶

²⁶ Sentencia C- 038 de 2004, en concordancia con C- 644 de 2012.

En este sentido, se entiende que, la progresividad conlleva implícitamente la prohibición de regresividad, es decir, se ha concretado el principio de progresividad en una serie de prescripciones más precisas: obligación de actuar, prohibición de disminuir recursos, prohibición de aumentar costos de acceso, y prohibición de aumentar requisitos, todas vinculantes para el Estado en relación con el goce efectivo de los derechos sociales.

De esta forma, entendiendo que el derecho es obligatorio para todos los ciudadanos Colombianos; que la interpretación del artículo 67 Constitucional se enmarca en el principio de progresividad y que las cuatro A del derecho fundamental a la educación deben permear desde su núcleo esencial hasta su correcta implementación, se propone este proyecto de acto legislativo, con el objeto fundante de zanjar la problemática que aqueja a miles de Colombianos que ven truncados su anhelos educativos, y que el Estado como lo hasta aquí lo vimos, está obligado a garantizar y proteger sus derechos.

V. Educación media.

a. Armonización de la Ley 1753 de 2015 con la Constitución Política Nacional.

En Colombia la ley 1753 de 2015 por la cual se expide El Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 "Todos por un Nuevo País", estableció en su artículo tercero la educación como uno de los pilares en los que fundamenta el mismo, por tanto, en el capítulo de movilidad social estatuyó la obligatoriedad de la educación media en los siguientes términos:

"Artículo 55º. Obligatoriedad de la educación media. La educación media será obligatoria, para lo cual el Estado adelantará las acciones tendientes a asegurar la cobertura hasta el grado once (11) en todos los establecimientos educativos. El Ministerio de Educación Nacional definirá los mecanismos para hacer exigible la atención hasta el grado once (11) de manera progresiva, en todos los establecimientos educativos."

No obstante, en Colombia se viene ofertando la educación media de manera gratuita por virtud del decreto 4807 de 2011, el cual, estipuló las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar (solamente en grado de transición), primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales.

b. Constitucionalización de la jurisprudencia en educación media.

La Corte Constitucional, a partir de una interpretación armónica de los artículos 44 y 67 de la Constitución Política con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por

el Estado Colombiano, ha señalado en diversas oportunidades, entre otras en las sentencias T323 de 1994, T-550 de 2005, T-1228 de 2008 y en la C-376 de 2010, que la educación es un derecho de carácter fundamental, obligatoria para todos los menores de 18 años de edad, y que se debe implementar progresivamente la gratuidad para la realización del derecho a la educación, eliminando de forma gradual el cobro de los servicios complementarios de los que trata el artículo 67 y los demás gastos establecidos.

En este sentido, lo que pretendemos con el Acto Legislativo, por una parte, es introducir en nuestra norma superior el reconocimiento que jurisprudencial, legal y reglamentariamente se ha hecho a la educación media, como obligatoria y gratuita en los grados décimo y undécimo para cobijar a los niños y niñas de 16 y 17 años.

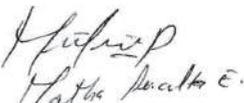
Por otra parte, garantizar el derecho a la educación obligatoria en preescolar para los niños y niñas de 3 y 4 años y la educación para personas jóvenes y adultas como derecho fundamental, según lo vimos en la presente exposición de motivos.

Situaciones que podrían configurar un posible conflicto de interés.

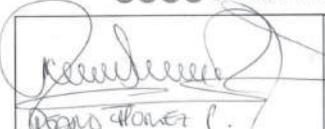
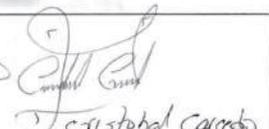
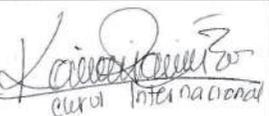
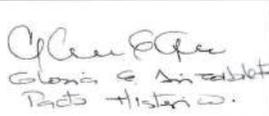
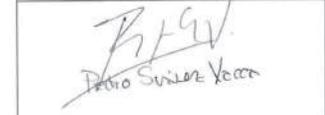
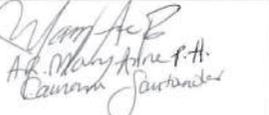
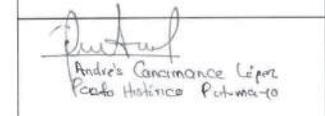
De acuerdo con lo establecido en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 la ley 2003 de 2019, la cual, dispone incluir en los proyectos: "un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto" me permito manifestar que, al tratarse de la inclusión de un derecho fundamental en la constitución política y la posibilidad de ampliar la cobertura en educación, para todos los habitantes del territorio nacional, el presente proyecto de acto legislativo no representa un beneficio particular, actual ni directo para los congresistas que discutan, debatan y voten la presente iniciativa legislativa.

De los Honorables Congresistas,


SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
Senadora de la República


Martha Cecilia E.

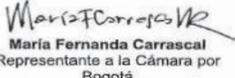


 Osiris Alfonso P.	 Cristóbal Carcedo
 ALEJANDRO TORO	 Curul Internacional
 Martha L. Alfonso	 Gloria S. Anzures Pacto Histórico.
 Pedro Suárez Vélez	 Camarón Jaramba
 Andrés Constanza López Pacto Histórico Put-ma-to	 Rafael Rivas

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2024 CÁMARA

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

<p>Bogotá, agosto 8 de 2024</p> <p>Respetado JAIME LUIS LACOUTURE Secretario General Cámara de Representantes</p> <p>Asunto: Radicación Proyecto de Ley: "por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos".</p> <p>Respetado secretario,</p> <p>Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 139, 140, 149 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley "por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos".</p> <p>Se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Jennifer Pedraza Sandoval Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad </div> <div style="text-align: center;">  María Fernanda Carrascal Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico </div> </div>	<p>Proyecto de ley _____ de 2024 "por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos".</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico mediante la prevención, sanción y reparación de las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados en el ámbito laboral del sector aeronáutico colombiano, incluyendo sanciones temporales para la restricción de movilidad a pasajeros disruptivos.</p> <p>Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de esta ley téngase en cuenta las definiciones contempladas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC y en particular las siguientes:</p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>Cultura del vuelo: Conjunto de costumbres y conocimientos que permiten garantizar los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico como estrategia para que el servicio público de transporte aéreo se preste en condiciones dignas y de calidad, el cual se construye con base en las normas y prácticas de los distintos actores tales como personal aeronáutico, empresas, autoridades aeronáuticas, autoridades estatales y pasajeros.</p> <p>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 preventivas, sancionatorias y reparadoras para proteger los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados contarán con dicho enfoque.</p>
<p>Artículo 4°. Régimen sancionatorio. Modifíquese el artículo 55 de la Ley 105 de 1993 que quedará así:</p> <p>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.</p> <p>Las sanciones aplicables son: amonestación, multa hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales, suspensión, <u>restricciones temporales al servicio de transporte aéreo</u>, cancelación de licencias, matrículas o registros; suspensión de la utilización de bienes o servicios; suspensión o cancelación de permisos o cualquier autorización expedida por esta autoridad.</p> <p>Estas sanciones se aplicarán de acuerdo con la gravedad de la infracción, <u>su impacto en los estándares de seguridad, protección y derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico. Las sanciones</u> podrán imponerse acumulativamente y agravarse con la reincidencia.</p> <p>Las sanciones se aplicarán previo traslado de cargos al inculpado, quien tendrá derecho a presentar sus descargos y solicitar pruebas dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Contra la resolución sancionatoria sólo procede el recurso de reposición en efecto devolutivo, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.</p> <p>Cuando se trate de infracciones detectadas en flagrancia, cuya realización atente contra la seguridad aérea o aeroportuaria <u>o los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico</u>, 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 <u>proteger a las personas trabajadoras del sector aeronáutico que pudieren verse afectadas. Estas medidas las cuales</u> pueden incluir la conducción y retiro de personas y bienes, para lo cual se contará con la colaboración de las autoridades policivas.</p> <p><u>Cuando se trate de infracciones que puedan revestir las características de un delito, de inmediato, se tomarán las medidas necesarias para dar traslado de la noticia criminal a la Fiscalía General de la Nación, la Aeronáutica Civil queda facultada para reglamentar dicho procedimiento.</u></p> <p>PARÁGRAFO. El reglamento aeronáutico fijará los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, <u>incluyendo un capítulo especial que agrupe la tipificación de las infracciones cometidas por personas indisciplinadas, perturbadoras, disruptivas o insubordinadas que atenten contra la dignidad de las personas trabajadoras del sector aeronáutico, la responsabilidad del infractor y el debido proceso.</u></p>	<p>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.</p> <p>La reglamentación que expida la Aeronáutica Civil podrá contemplar sanciones que limiten temporalmente el transporte aéreo de personas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas, límite que no podrá ser superior a doce (12) meses. La reglamentación definirá los casos en los que no se puedan imponer sanciones por razones de fuerza mayor que recaigan sobre los pasajeros.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 tickets aéreos deberán indicar a las personas, que los adquieran, que quedan sujetas a la aplicación de las sanciones previstas en la presente ley, además de las obligaciones propias de la normatividad comercial y aeronáutica pertinente. Lo anterior deberá constar en el contrato de transporte aéreo.</p> <p>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.</p> <p>Estos mecanismos también contemplarán la facultad para que las empresas, autoridades y operadores alleguen las denuncias en representación de las personas</p>

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

Artículo 10°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Jennifer Pedraza Sandoval
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Dignidad

María Fernanda Carrascal
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

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

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

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

I. Objeto del proyecto de ley

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

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

II. Antecedentes de la iniciativa

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

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

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

informó que entre 2007 y 2016, las aerolíneas asociadas reportaron más de 58 mil incidentes relacionados con pasajeros disruptivos, conductas que son muy variadas e incluyen: agresiones a tripulantes de cabina, peleas entre pasajeros ebrios, abuso de menores, acoso y agresión sexual, consumo ilegal de drogas a bordo, negativa a seguir las instrucciones legales de un miembro de la tripulación, destrucción del equipo de seguridad a bordo, saqueo y vandalismo de equipos y asientos de aeronaves, etc. (Hawkins, 2023)

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

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

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

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

2 Data guardada como documento interno de la ITF, sección de Aviación Civil y Turismo.
3 Véase:
https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/10969/mintransporte-y-aerocivil-lanzan-campana-pasajeroejemplar-para-promover-el-buen-comportamiento-en-aeropuertos-y-aeronaues/ (recuperado el 12 de enero de 2024).

conductas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras, específicamente cuando estas afectan la integridad mental y física de las personas trabajadoras del sector y la seguridad aeronáutica del país.

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



(Fuente: https://x.com/JenniferPedraza/status/1640715929860227207?s=20 y https://x.com/MariaCarrascal/status/1640722397392261121?s=20)

La campaña fue registrada por medios nacionales así:

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



(Fuente Noticias Caracol: https://www.youtube.com/watch?v=QWUJue3Y1hs)

Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta la gran afectación que las conductas de los pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados generan

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

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



(Fuente: Archivo de la UTL de la H.R. María Fernanda Carrascal)

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

Como consecuencia de ello, autoridades de la rama ejecutiva, sindicatos, empresas y congresistas se comprometieron a adelantar sesiones de trabajo para formular un proyecto de ley que fortaleciera las sanciones a pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados y perturbadores, así como crear mayores protecciones y garantías para las personas trabajadoras y crear una política pública de la cultura del vuelo que identifique las responsabilidades de entidades, empresas, trabajadores y usuarios del sector transporte aéreo.

- 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

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

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

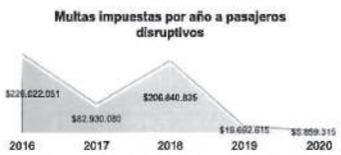
En Colombia se cuenta con normatividad y reglamentación en torno a las conductas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, insubordinados y perturbadores, de esta forma si bien el Reglamento Aeronáutico Colombiano (RAC) se encuentra acorde con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional-OACI⁴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

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

- Informar, inmediatamente al Grupo de Atención al Usuario y a la Dependencia de Seguridad de la Aviación Civil del aeropuerto en cuestión, para así determinar quiénes se harán presentes para tomar las medidas que correspondan y coordinar la adecuada atención a los pasajeros.

⁴ La OACI es un ente multilateral que se encuentra dentro de la institucionalidad de las Naciones Unidas, ha producido varios manuales para facilitar prevenir y sancionar actos de conductas disruptivas de pasajeros aéreos, principalmente, las referidas a los siguientes documentos: El Protocolo de Montreal de 2014 y el Doc. 1017, 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.
⁵ Es la misma situación para los países de Argentina y Chile, por ejemplo, donde 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.

- 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).



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

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



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

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

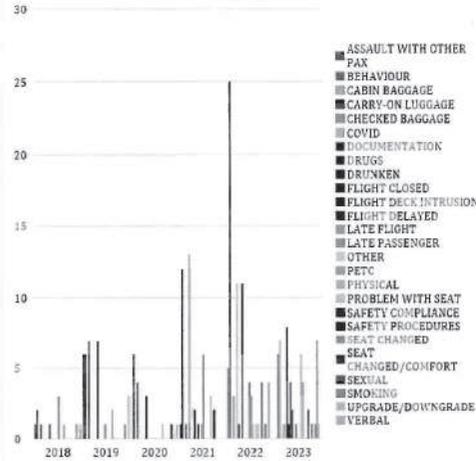
- LATAM Airlines:

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por LATAM

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

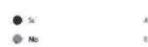
Aero República:

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

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

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

Más detalles



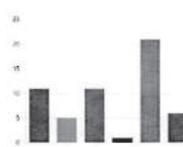
2. En caso de que si hayas experimentado incidentes con pasajeros disruptivos ¿Que tipo de agresiones has experimentado?

Más detalles



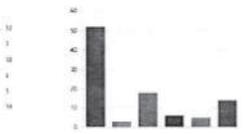
3. De acuerdo con tus respuestas anteriores, ¿con qué frecuencia se presentan este tipo de agresiones?

Más detalles



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

Más detalles



IV. Cómo se resuelve el problema

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

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

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

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

V. Justificación del proyecto de ley

1. Marco Normativo:

1.1. Ordenamiento jurídico internacional:

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

Sobre el particular, tenemos los siguientes instrumentos:

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

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

"Artículo 3:

1. El Estado de matrícula de la aeronave será competente para conocer de las infracciones y actos cometidos a bordo.
2. Cada Estado Contratante deberá tomar las medidas necesarias a fin de establecer su jurisdicción como Estado de matrícula sobre las infracciones cometidas a bordo de las aeronaves matriculadas en tal Estado.
3. El presente Convenio no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida de acuerdo con las leyes nacionales.

(...)

Artículo 6.

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

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

b) para mantener el buen orden y la disciplina a bordo;
 c) para permitirle entregar tal persona a las autoridades competentes o desembarcarla de acuerdo con las disposiciones de este Capítulo.

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

- **Convenio de la Haya "Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves".**

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

"Artículo 1.

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

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

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

- **Protocolo modificadorio de Montreal-2014**

Este protocolo modifica el Convenio de Tokio de 1963 sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves; el Protocolo entró en vigor el 1 de enero de 2020 y se encuentra abierto para ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

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

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

resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido; los Estados deben además informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos;

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

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

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

A su vez, en la Recomendación General núm. 19 la CEDAW define el acoso sexual como:

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

- **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**

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

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

A través del Convenio 111 de la OIT, en su artículo 2, se establece que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Artículo 2

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

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

(...)

Artículo 4

d) *Establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un*

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

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

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

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

El Convenio define la violencia y el acoso en los siguientes términos:

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

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

Disposición en virtud de la cual es posible elegir 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

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

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

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

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

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

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

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

A su vez, en su artículo 1, puntualiza:

"Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado."

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

de la aeronave es la máxima autoridad a bordo de la aeronave, por lo que los demás tripulantes y todos los pasajeros durante el viaje, estarán sometidos a su autoridad. (art. 1805 del Código de Comercio)

- **RAC 3 sección 3.10.2.25.1**

Dicha sección establece que:

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

- a. Desabrochar su cinturón de seguridad, levantarse de su asiento o permanecer de pie al interior de la aeronave mientras esta se encuentre en movimiento, en tierra o en vuelo, contrariando las instrucciones de la tripulación.
- b. Operar durante el vuelo o sus fases preparativas, teléfonos celulares o satelitales, radios transmisores o receptores portátiles computadores, y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación de la aeronave, contrariando las instrucciones de la tripulación.
- c. Sustraer, o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos de emergencia u otros elementos existentes a bordo de la aeronave o en los aeropuertos, o manipularlos innecesariamente.
- d. Abrir o manipular innecesariamente cualquier salida de emergencia en las aeronaves o aeropuertos.
- e. Obstruir el acceso a las salidas normales o de emergencia de la aeronave o la circulación de personas al interior de la misma, mediante la colocación inapropiada de equipajes de mano u otros objetos, o entorpecer indebidamente los procedimientos de evacuación.
- f. Obstruir las alarmas y sistemas de detección de incendio u otras contingencias instaladas en la aeronave.
- g. Fumar en cualquier parte de la aeronave durante operaciones nacionales, o en áreas no autorizadas de la aeronave durante aquellas operaciones internacionales, en las que sea permitido hacerlo.
- h. Asumir actitudes o expresar comentarios que puedan generar pánico entre los demás pasajeros.
- i. Agredir física o verbalmente a cualquiera de los pasajeros o tripulantes de la aeronave o personal de tierra al servicio de la misma, o a representantes de la autoridad aeronáutica
- j. Causar indebidamente, molestias o cualquier tipo de perturbación a otros pasajeros.
- k. Llevar consigo a bordo de la aeronave o en los aeropuertos, armas, o elementos cortantes, punzantes o contundentes que puedan ser utilizados como arma.

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

1.2. Ordenamiento jurídico nacional

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

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

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

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

Define a una *persona disruptiva o perturbadora* como aquella que no respeta las normas de conducta en un aeropuerto o a bordo de una aeronave o que no respeta las instrucciones del personal del aeropuerto o de los miembros de la tripulación y que perturba el orden o la disciplina en el aeropuerto o a bordo de la aeronave.

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

- a. Agresión, intimidación, amenaza o acto temerario intencional que pone en peligro el orden o la seguridad de los bienes o las personas.
- b. Agresión, intimidación, amenaza o interferencia en el desempeño de las funciones de un miembro de la tripulación o que disminuye la capacidad de éste para desempeñar dichas funciones.
- c. Acto temerario intencional o daño a una aeronave, su equipo o estructuras y equipo de atención que ponen en peligro el orden y la seguridad operacional de la aeronave o la seguridad de sus ocupantes.
- d. Comunicación de información que se sabe que es probadamente inconsistente, poniendo en peligro, la seguridad operacional de una aeronave en vuelo.
- e. Desobediencia de órdenes o instrucciones legítimas impartidas con la finalidad de realizar operaciones seguras, ordenadas o eficientes.

La sección 3.10.2.25. de RAC 3 establece la definición de "Comportamiento del pasajero" como la *obligación del pasajero acatar las instrucciones del transportador y de sus tripulantes, relativas a la seguridad o al comportamiento durante el vuelo, impartidas desde las operaciones de embarque, así como durante el carreteo, despegue, vuelo, aterrizaje y desembarque. De acuerdo con la Ley, el comandante*

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

- **RAC 3 sección 3.10.2.25.2.**

Establece lo siguiente en materia de **incumplimiento del pasajero:**

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

<p>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."</p> <ul style="list-style-type: none"> • RAC 13- régimen sancionatorio <p>El régimen sancionatorio previsto en el RAC 13, señala lo siguiente:</p> <p>"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."</p> <p>A su vez en el ámbito de aplicación se establece:</p> <p>"13.005 Ámbito de Aplicación: Las presentes normas son aplicables, de manera general a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que desarrolle actividades relacionadas con el sector aeronáutico (actividades aeronáuticas civiles). Particularmente dicha normas se aplican dentro del territorio nacional, o a bordo de aeronaves civiles de matrícula colombiana o extranjeras que sean operadas por explotador colombiano."</p> <p>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.</p> <p>En desarrollo de lo anterior, la sección 13.100 de RAC 13 establece lo siguiente:</p> <p>"13.100 De las infracciones</p> <p>(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.</p> <p>(...)</p>	<p>"13.515 Será sancionado con multa equivalente a ciento once (111) U.V.T.(...):</p> <p>(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</p> <p>(...)</p> <p>"13.520 Será sancionado con multa equivalente a ciento ochenta y cinco (185) U.V.T.(...):</p> <p>(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.</p> <p>(...)</p> <p>13.525 Será sancionado(a) con multa equivalente a trescientos setenta (370) U.V.T.(...):</p> <p>(f) 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."</p> <p>1.2.1.2. Ley 1801 del 29 de julio de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana</p> <p>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</p>
<p>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.</p> <p>De esta forma, el artículo 146 de la Ley 1801 de 2016 señala lo siguiente:</p> <p>"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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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: <ol style="list-style-type: none"> 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; 	<ol style="list-style-type: none"> 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. <p>PARÁGRAFO 1o. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:</p>

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 siguiente tipos penales:

- *"Artículo 173. Apoderamiento de aeronaves, naves, o medios de transporte colectivo. El que mediante violencia, amenazas o maniobras engañosas, se apodere de nave, aeronave, o de cualquier otro medio de transporte colectivo, o altere su itinerario, o ejerza su control, incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de ciento sesenta (160) a doscientos setenta (270) meses y multa de mil trescientos treinta y tres (1.333.33) a cuatro mil quinientos (4.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, cuando no se permita la salida de los pasajeros en la primera oportunidad."*
- *"Artículo 205. Acceso Carnal Violento. El que realice acceso carnal con otra persona mediante violencia, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años."*
- *"Artículo 206. Acto Sexual Violento. El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de ocho (8) a dieciséis (16) años."*
- *"Artículo 210-A. Acoso Sexual. El que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años."*
- *"Artículo 265. Daño en bien ajeno. El que destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años y multa de cinco (5) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor. La pena será de uno (1) a dos (2) años de prisión y multa hasta de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando el monto del daño no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si se resarciera el daño ocasionado al ofendido o perjudicado antes de proferirse sentencia de*

primera o única instancia, habrá lugar al proferimiento de resolución inhibitoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento."

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

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

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

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

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

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

- Daño psicológico: Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo - personal.
- Daño o sufrimiento físico: Riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona.
- Daño o sufrimiento sexual: Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente,

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

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

A su vez, en su artículo 2 la ley define la violencia contra las mujeres en los siguientes términos:

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

(...)

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

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

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

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

En virtud de los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, el principio fundamental del transporte es inherente al interés general y al bien común, a su vez, se encuentra instituido en los literales c y e del artículo 2 de la Ley 105 de 1993, y en el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, disposiciones en las que también se prioriza la garantía de seguridad de las personas que hacen uso de él.

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

- *"...la prestación del servicio público de transporte es regulada por la ley por expreso mandato de la Carta Política (art. 150-23), de ahí que corresponda al Congreso la expedición de leyes que regulen la prestación permanente, continua y regular de dicho servicio, dada la íntima conexidad del servicio público de transporte con algunos derechos fundamentales, así como la función económica que con la prestación de ese servicio público se cumple. [Así, el transporte público ha sido por virtud de la ley catalogado como un servicio público esencial (Ley 336/96, art. 5), el cual se prestará bajo la regulación del Estado, e implicará la prelación del interés general sobre el particular, en especial para garantizar la prestación eficiente del servicio y la protección de los usuarios. La seguridad, según lo disponen el artículo 2° de la ley mencionada, y el literal e) del artículo 2° de la Ley 105 de 1993, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del Sistema de Transporte en general. (...)]"*
- *"Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad "frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas" ..."*
- *"Las premisas planteadas en precedencia permiten concluir que la intervención estatal en el transporte público se concreta a través de la dirección, regulación y control de la prestación del servicio público, competencias adelantadas por la autoridad investida por el legislador para ello. A su vez, esas funciones de control están sustentadas en la aplicación de normas y reglamentos administrativos, que fijan las reglas y parámetros objetivos para la ejecución del servicio de transporte en condiciones de seguridad, eficiencia, calidad y acceso equitativo. Esta función, en el caso del transporte aéreo de pasajeros, la adelanta la Aerocivil mediante la aplicación de los RAC (...)"*
- *"Frente a los usuarios que no acatan las normas de conducta y las instrucciones del personal en tierra o de los miembros de la tripulación, los RAC los adscribe en la categoría de pasajeros perturbadores. En relación*

- 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

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

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

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

Por su parte a través la **sentencia C-157 de 2020** la Corte Constitucional puntualizó:

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, y a la luz del aumento de las conductas disruptivas, las afectaciones que están sufriendo las personas trabajadoras y la seguridad operacional, y la ineficacia de las sanciones prescritas en la legislación actual, se tiene un consenso entre las autoridades aeronáuticas (Ministerio de Transporte y Aercivil), 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, más no como medida correctiva, sin tener mucho éxito en su aplicación.

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

2. Pertinencia del proyecto de ley

Las conductas disruptivas, indisciplinadas, perturbadoras o insubordinadas que se están generando actualmente en los terminales aéreos y aeronaves, no solo son más reiteradas, sino que se están tomando 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 Aercivil 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:

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

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

• **Canadá**

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

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

• **India**

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

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

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

• **Rusia:**

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

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

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

- 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 denunciadas.
- 4- Se reconocen las afectaciones susceptibles de reparación a las personas trabajadoras del sector aeronáutico víctimas de pasajeros disruptivos, insubordinados, perturbadores o indisciplinados.
- 5- Se ordena la creación de una política pública de la cultura del vuelo para promover el mejoramiento en la prestación del servicio, la prevención, atención y reparación de las conductas indisciplinadas, insubordinadas, perturbadoras y disruptivas, así como que el incentivo del uso mecanismos alternativos de reparación de conflictos y la identificación de las distintas responsabilidades de los actores en el sector.

VI. Derecho Comparado

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

• **Estados Unidos**

En Estados Unidos cuando se presentan conductas violentas de pasajeros disruptivos estos son enviados a la rama judicial donde se decide si la persona implicada merece encarcelamiento preventivo o no, además de definir si esa persona debe cubrir el 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)⁹, el cual incluye medidas para prevenir y sancionar la violencia sexual a bordo de

⁹ Conocido, en inglés, como the FAA Reauthorization Act of 2018.

VII. Conflictos de interés

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

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

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

- A. *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- B. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- C. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"*

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

"No cualquier interés configura la causal de desinversión 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 concorra 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 recibieren financiación de este tipo de este sector.

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

VIII. Referencias

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

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

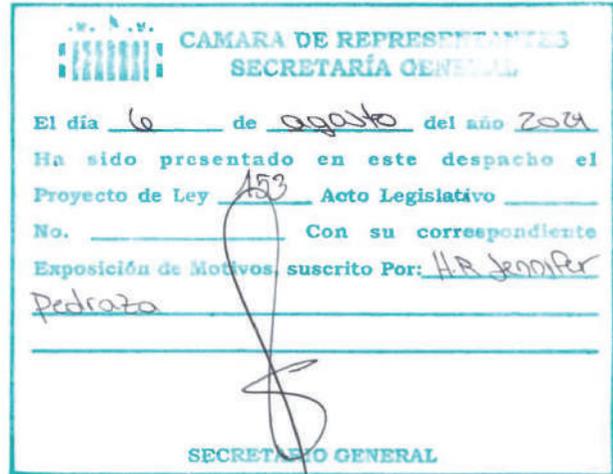
Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-157 de 2020, Sala Plena. M.P. Diana Fajardo Rivera. Bogotá.

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/10664/17603>.

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



CONTENIDO

Gaceta número 1225 - Lunes, 2 de septiembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.

Proyecto de Acto Legislativo número 203 de 2024 Cámara, por el cual se incluye el artículo 27A y se modifican los artículos 45 y 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones..... 1.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 153 de 2024 Cámara, por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos. 15