



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1339

Bogotá, D. C., lunes, 21 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 359
DE 2026

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

Bogotá, septiembre de 2026

Secretario

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretaría General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del **Proyecto de Ley número 359 de 2026**, por medio de la cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos.

Respetado Secretario,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, así como en los artículos 139, 140 y 149 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el **Proyecto de Ley número 359 de 2026**, por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos.

El presente proyecto de ley se presenta con el fin de dar inicio al trámite legislativo correspondiente y cumplir con las disposiciones legales vigentes.

Cordialmente,

 HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 ALEXANDRA PINEDA ORTIZ Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico
 HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara por Valle del Cauca Cambio Radical	 ANA LEIDY ERAZO RUÍZ Representante a la Cámara por el valle del Cauca Pacto Histórico
 HEINER GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 MAURICIO ANDRÉS TORO OBJEULA Representante a la Cámara por Bogotá Alianza Verde
 ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA Secretario de la República Centro Democrático	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 359 DE 2026,
por medio del cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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.

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 JENNIFER PÉDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por Cauca Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico	 CAMILO ALFONSO TORRES PRIADA Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico

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:

Estos pasajeros incurren en conductas tales como:

- A. Agresión, intimidación, amenaza o acto temerario intencional que pone en peligro el orden o la seguridad de las personas o los bienes.
- B. Agresión, intimidación, amenaza o interferencia en el desempeño de las funciones de un miembro de la tripulación o que disminuye la capacidad de éste para desempeñar dichas funciones.
- C. Acto temerario intencional o daño a una aeronave, su equipo o estructuras y equipo de atención que ponen en peligro el orden y la seguridad operacional de la aeronave o la seguridad de sus ocupantes.
- D. Comunicación de información que se sabe que es falsa, poniendo con ello en peligro la seguridad operacional de una aeronave en vuelo.

Lo anterior sin perjuicio de lo que disponga la reglamentación de la Aeronáutica Civil o la ley.

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.

Artículo 4°. *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 la seguridad operacional y la seguridad del vuelo.

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, respetando en todo caso el derecho al debido proceso.

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

Artículo 5°. *Reconocimiento de afectaciones susceptibles de reparación a las personas trabajadoras del sector aeronáutico víctimas de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.* Las afectaciones económicas, físicas o psicológicas para las personas trabajadoras del sector aeronáutico serán reparadas por los pasajeros que incurran en actos disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados. Para ello, la resolución de sanción que profiera la Aeronáutica Civil deberá identificar la existencia de este tipo de afectaciones con base a lo probado en el proceso sancionatorio, sin perjuicio de las acciones civiles que las personas trabajadoras, empresas, autoridades u otros pasajeros puedan adelantar en contra de los pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados.

Artículo 6°. *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.

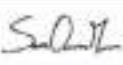
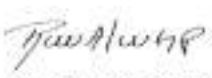
Dichos mecanismos garantizarán la confidencialidad e integridad de la información suministrada por el denunciante, la accesibilidad para las personas trabajadoras, permitiendo que, en casos de imposibilidad de presentarse personalmente, las empresas o autoridades puedan interponer las denuncias en representación de estos, y los plazos máximos para la recepción, tramitación y resolución de las denuncias, los cuales se establecerán en el reglamento respectivo.

Artículo 7°. *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 prevenga, atienda y repare las conductas indisciplinadas, insubordinadas, perturbadoras y disruptivas cometidas en contra de las personas trabajadoras del sector aeronáutico, así como que incentive el uso de 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 8°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROLDÁN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL Senadora de la República Centro Esperanza
 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por Cúcuta Alianza Verde - Ciudadanos Por el Paisa	 CAMILO ALFONSO TORRES PRADA Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 ALEJANDRA PRIETA ORTIZ Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico

 HERIBERTO GONZÁLEZ Representante a la Cámara por Valle del Cauca Cambio Radical	 ANA LEDY ERAZO RUIZ Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico
 HEIDER GAITAN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 MAURICIO ANDRÉS TORO OBJUELA Representante a la Cámara por Bogotá Alianza Verde
 AVELINO EDGARDO FORERO MOLINA Senador de la República Centro Democrático	



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de Septiembre del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley ☒ Acto Legislativo

No. 359 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR. MARÍA FERNANDA CARRASCAL, HS. JENNIFER PEDRAZA TORRES


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 359 DE 2026

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

La presente exposición de motivos está compuesta por nueve (9) apartes:

1. Antecedentes del proyecto de ley.
2. Objeto del proyecto de ley.
3. Problema por resolver.
4. Justificación del proyecto de ley.
5. Marco jurídico.
6. Derecho comparado.
7. Conflicto de interés.
8. Impacto fiscal
9. Referencias.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

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

No obstante, este crecimiento ha venido acompañado de un aumento en comportamientos de hostigamiento y violencia física y sexual por parte de algunos pasajeros, clasificados internacionalmente como pasajeros rebeldes o perturbadores (Hawkins, 2023). A nivel global, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) informó que entre 2007 y 2016, más de 58.000 incidentes relacionados con pasajeros disruptivos fueron reportados por aerolíneas asociadas. Estos incidentes incluyen agresiones a la tripulación, peleas entre pasajeros ebrios, abuso de menores y consumo ilegal de drogas a bordo (Hawkins, 2023). En 2019, una encuesta realizada por la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF) a 3.500 tripulantes reveló que casi la mitad había sido víctima de violencia o acoso; el 48% había enfrentado acoso sexual y solo el 34% reportó estos incidentes a sus empleadores por miedo a dañar sus carreras (Hawkins, 2023). Asimismo, una encuesta de la Asociación de Sobrecargos de EE. UU en 2021 mostró que más del 85% de los tripulantes habían lidiado con pasajeros disruptivos; el 68% había sufrido acoso sexual y el 35% reportó haberlo experimentado en el último año (AFA, 2021). En EE. UU. se registraron más de 7.000 casos de pasajeros disruptivos entre abril de 2021 y abril de 2022 (Almanza, 2022).

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

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

Imagen 1. Publicaciones realizadas por las honorables Representantes María Fernanda Carrascal en torno a la campaña “El vuelo de la reconciliación”



Fuente: Exposición de motivos Proyecto de Ley 153 de 2014

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

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



Fuente: Exposición de motivos Proyecto de Ley 153 de 2014

Además de lo mencionado, considerando el impacto significativo que las acciones de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o insubordinados tienen en los trabajadores del sector de la aviación civil, el 11 de mayo de 2023, las Representantes a la Cámara Jennifer Pedraza y María

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

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



Fuente: Exposición de motivos Proyecto de Ley 153 de 2014

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

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

En febrero de 2025 se dio apertura al debate de dicho proyecto de ley en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Posteriormente, el 14 de mayo de 2025, dicha Comisión lo debatió y aprobó. No obstante, al no surtir los debates requeridos para su aprobación como Ley de la República, la iniciativa fue archivada.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo 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.

3. PROBLEMA POR RESOLVER

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

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

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

un pasajero perturbador o potencialmente perturbador no sea admitido en el vuelo si se considera que puede comprometer la seguridad operativa y la integridad del terminal, la aeronave, la tripulación y otros usuarios (Márquez, 2018).

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

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

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

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

Imagen 4. Multas impuestas por año a pasajeros disruptivos



Fuente: Exposición de motivos Proyecto de Ley 153 de 2014

Imagen 5. Quejas presentadas como consecuencia de las conductas realizadas por pasajeros disruptivos



Fuente: Exposición de motivos Proyecto de Ley 153 de 2014

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

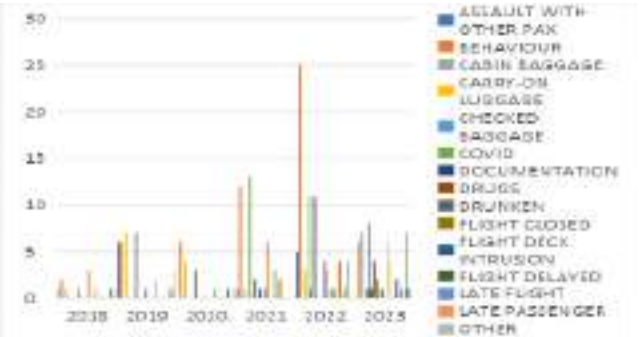
LATAM Airlines:

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

- **Categoría I:** Pasajero que afecta levemente la seguridad, higiene o buen orden; se le advierte verbalmente para que modifique su conducta, siguiendo las instrucciones dadas.
- **Categoría II:** Pasajero que ignora las instrucciones y, tras varias advertencias, continúa en su actitud; su comportamiento se vuelve verbalmente agresivo, requiriéndose el apoyo del líder del aeropuerto o la intervención de la autoridad policial.
- **Categoría III:** Pasajero que afecta significativamente la seguridad, higiene o buen orden de otros pasajeros; su conducta es agresiva, violenta, e incluye asaltos, agresiones físicas y/o amenazas, además de causar efectos en las operaciones (retrasos, cancelaciones, regreso de aeronaves, vencimiento de tripulaciones y costos asociados).

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

Imagen 6. Incidentes ocasionados por pasajeros disruptivos que han sido sistematizados por Latam Airlines



Fuente: Exposición de motivos Proyecto de Ley 153 de 2014

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

Aerorepública:

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

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

6. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley propone medidas integrales para proteger a los trabajadores del sector aeronáutico frente a conductas de pasajeros disruptivos, perturbadores, insubordinados o indisciplinados, resolviendo así la actual dispersión y ambigüedad normativa en el sector mediante:

- La inclusión de un enfoque diferencial y de género en todas las medidas para abordar las consecuencias de las conductas de pasajeros disruptivos, perturbadores, insubordinados o indisciplinados.
- La habilitación de la Aeronáutica Civil para imponer restricciones temporales al transporte aéreo frente a conductas de pasajeros que atenten contra la dignidad de los trabajadores y la seguridad operacional.
- El reconocimiento de las afectaciones sufridas por los trabajadores del sector aeronáutico víctimas de estos pasajeros, permitiendo su reparación.
- La instrucción a la autoridad aeronáutica, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación para crear mecanismos rápidos y simplificados para denunciar casos de afectaciones por pasajeros disruptivos o insubordinados.

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

5. MARCO JURÍDICO

5.1 Ordenamiento jurídico internacional:

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

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

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

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

“Artículo 3°:

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

Artículo 6°.

1. *Cuando el comandante de la aeronave tenga razones fundadas para creer que una persona ha cometido, o está a punto de cometer, a bordo una infracción o un acto previsto en el artículo 1, párrafo 1, podrá imponer a tal persona las medidas razonables incluso coercitivas, que sean necesarias:*
 - a) *Para proteger la seguridad de la aeronave y de las personas y bienes en la misma;*
 - b) *Para mantener el buen orden y la disciplina a bordo;*
 - c) *Para permitirle entregar tal persona a las autoridades competentes o desembarcarla de acuerdo con las disposiciones de este Capítulo.*

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

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

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

“Artículo 1°.

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

- a) *ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma, o intente cometer cualquiera de tales actos;*
- b) *sea cómplice de la persona que cometa o intente cometer cualquiera de tales actos.”*

- **Protocolo modificadorio de Montreal-2014**

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

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

Este manual es un resultado de la adopción del Protocolo que modifica el Convenio sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de aeronaves (Protocolo de Montreal de 2014). Su propósito es ayudar a los gobiernos nacionales en la creación de medidas legales adecuadas y más armonizadas para prevenir y gestionar incidentes con pasajeros rebeldes y perturbadores en vuelos internacionales.

Esto se debe a que el comportamiento disruptivo de un pasajero puede comprometer la seguridad

y protección de la aeronave, la tripulación y los demás pasajeros, además de generar costosos inconvenientes para las aerolíneas y los viajeros en situaciones que requieran desviar el vuelo para manejar estos incidentes. Las directrices incluyen diversas medidas prácticas que pueden ser consideradas al desarrollar políticas, tales como la imposición de multas inmediatas para fortalecer las acciones de mantenimiento del orden.

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

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

– Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

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

“Artículo 2°

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

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

(...)

Artículo 4°

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

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

– Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

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

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

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

– Declaración y Plataforma de Acción de Beijing

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

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

Tal como se establece en la exposición de motivos del proyecto de ley, a través del Convenio 111 de la OIT, en su artículo 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.”

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

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

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

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

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

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

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

El Convenio presenta las siguientes características:

- **Alcance de aplicación:** El Convenio 190 abarca a todos los trabajadores, incluidas las personas en formación, aprendices, trabajadores migrantes y quienes buscan empleo.
- **Responsabilidades de los empleadores:** Este Convenio establece que los empleadores deben asegurar un entorno laboral seguro y saludable que prevenga la violencia y el acoso. También deben tomar medidas para prevenir, proteger y abordar estos problemas.
- **Protección de los denunciantes:** El Convenio 190 subraya la necesidad de proteger a quienes denuncian casos de violencia y acoso, garantizando que no sufran represalias ni discriminación por haber presentado una queja.
- **Conciliación y remedios:** Se destaca la importancia de ofrecer mecanismos de conciliación y soluciones efectivas para las víctimas de violencia y acoso, lo que incluye procedimientos internos para denuncias, investigaciones imparciales y acceso a recursos legales y servicios de apoyo.

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

Algunos puntos clave de esta Recomendación son:

- **Principios fundamentales:** Los miembros deben adoptar un enfoque inclusivo e integrado que considere las cuestiones de género al tratar la violencia y el acoso en el trabajo.
- **Igualdad y no discriminación:** Las leyes y políticas nacionales sobre violencia y acoso deben alinearse con los instrumentos de la OIT relacionados con la igualdad y la no discriminación.
- **Compensación:** Las víctimas de violencia y acoso en el ámbito laboral deben tener acceso a compensaciones por lesiones psicosociales, físicas o cualquier enfermedad que les impida trabajar.
- **Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer - Convención de Belém do Pará de 1994**

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

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

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

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

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

5.2 Ordenamiento jurídico nacional

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

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

El Reglamento Aeronáutico de Colombia otorga a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil la autoridad para llevar a cabo investigaciones contra pasajeros que se comporten

de manera disruptiva, perturbadora, insubordinada o indisciplinada, como se detallará a continuación.

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

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

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

- a. Agresión, intimidación, amenaza o conducta temeraria intencionada que compromete el orden o la seguridad de las personas o bienes.
- b. Agresión, intimidación, amenaza o interferencia en las funciones de un miembro de la tripulación que afecta su capacidad para desempeñar dichas funciones.
- c. Conducta temeraria intencionada o daño a una aeronave, su equipo o estructuras que amenazan el Orden y la Seguridad Operacional de la aeronave o la Seguridad de sus ocupantes.
- d. Difusión de información falsa que ponga en riesgo la seguridad operacional de una aeronave en vuelo.
- e. Desobediencia a órdenes o instrucciones legítimas dadas para asegurar operaciones seguras y eficientes.

Por su parte, tal como se indica en la exposición de motivos del proyecto de ley, la sección 3.10.2.25. de RAC 3 establece la definición de “Comportamiento del pasajero” como la obligación del pasajero de acatar las instrucciones del transportador y de sus tripulantes, relativas a la seguridad o al comportamiento durante el vuelo, impartidas desde las operaciones de embarque, así como durante el carreteo, despegue, vuelo, aterrizaje y desembarque. De acuerdo con la Ley, el comandante de la aeronave es la máxima autoridad a bordo de la aeronave, por lo que los demás tripulantes y todos los pasajeros durante el viaje, estarán sometidos a su autoridad. (art. 1805 del Código de Comercio)

– **RAC 3 sección 3.10.2.25.1**

Dicha sección establece que:

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

- a. Desabrochar su cinturón de seguridad, levantarse de su asiento o permanecer de

pie al interior de la aeronave mientras esta se encuentre en movimiento, en tierra o en vuelo, contrariando las instrucciones de la tripulación.

- b. Operar durante el vuelo o sus fases preparativas, teléfonos celulares o satelitales, radios transmisores o receptores portátiles computadores, y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación de la aeronave, contrariando las instrucciones de la tripulación.
- c. Sustraer, o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos de emergencia u otros elementos existentes a bordo de la aeronave o en los aeropuertos, o manipularlos innecesariamente.
- d. Abrir o manipular innecesariamente cualquier salida de emergencia en las aeronaves o aeropuertos.
- e. Obstruir el acceso a las salidas normales o de emergencia de la aeronave o la circulación de personas al interior de la misma, mediante la colocación inapropiada de equipajes de mano u otros objetos, o entorpecer indebidamente los procedimientos de evacuación.
- f. Obstruir las alarmas y sistemas de detección de incendio u otras contingencias instaladas en la aeronave.
- g. Fumar en cualquier parte de la aeronave durante operaciones nacionales, o en áreas no autorizadas de la aeronave durante aquellas operaciones internacionales, en las que sea permitido hacerlo.
- h. Asumir actitudes o expresar comentarios que puedan generar pánico entre los demás pasajeros.
- i. Agredir física o verbalmente a cualquiera de los pasajeros o tripulantes de la aeronave o personal de tierra al servicio de la misma, o a representantes de la autoridad aeronáutica.
- j. Causar, indebidamente, Molestias o cualquier tipo de Perturbación a otros pasajeros.
- k. Llevar consigo a bordo de la aeronave o en los aeropuertos, armas, o elementos cortantes, punzantes o contundentes que puedan ser utilizados como arma.
- l. Llevar consigo, o en el equipaje de mano o facturado, cualquier elemento clasificado como mercancía peligrosa, o elementos o sustancias prohibidas, en violación de las normas de seguridad aplicables.
- m. Asumir conductas o ejecutar actos obscenos a bordo de las aeronaves o en los aeropuertos.
- n. Consumir durante el vuelo, alimentos o bebidas no suministrados por el transportador, sin su autorización.

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

– **RAC 3 sección 3.10.2.25.2.**

Establece lo siguiente en materia de incumplimiento del pasajero:

“Cuando un pasajero incumpla una cualquiera de las anteriores obligaciones o asuma a bordo de la aeronave, o en el aeropuerto, conductas perturbadoras o ejecute actos que afecten la seguridad del vuelo, el buen orden, o la disciplina, la aerolínea podrá considerar terminado el contrato del transporte y, dependiendo de las circunstancias,

abstenerse de transportarlo en dicho vuelo; o interrumpir el transporte que hubiera iniciado. En tales casos el transportador podrá reclamar o retener del pasajero los valores correspondientes a los costos o demoras en que incurra con ocasión de tales conductas, quedando el reembolso del valor del ticket sometido a las reducciones de que trata la sección 3.10.2.14.3.” de RAC 3.”

– **RAC 13- régimen sancionatorio**

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

“13.001 Normas descriptivas de las infracciones y sanciones

Disposiciones generales

- (1) *Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con el artículo 55 de la Ley 105 de 1993, sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas, relacionadas con el sector por la violación de los reglamentos aeronáuticos y, las demás normas que regulan las actividades aeronáuticas y fijar los criterios para la imposición de dichas sanciones.*
- (2) *Las disposiciones aquí contenidas, son el señalamiento de dichos criterios para la imposición de las sanciones conforme a la norma citada, en armonía y aplicación de los principios rectores consagrados en esta parte, en la Constitución Nacional y las normas pertinentes de los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Contencioso Administrativo.”*

A su vez en el ámbito de aplicación se establece:

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

El RAC 13, en su sección 13.015, define la Facultad Sancionatoria como la autoridad que posee la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) según la ley, a través de sus dependencias y funcionarios competentes, para imponer sanciones a cualquier individuo que infrinja las normas aeronáuticas.

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

“13.100 De las infracciones

(a) *A los efectos del presente Reglamento, constituye infracción toda violación a las normas contenidas en los convenios internacionales sobre aviación civil en que Colombia sea parte y sus anexos; a las normas contenidas en el Libro Quinto, Parte Segunda del Código de Comercio (“De la*

Aeronáutica”); y a las contenidas en el presente Reglamento Aeronáutico y de manera especial las señaladas en este Capítulo como tales, así como a cualquier otra norma relacionada con el sector aeronáutico, ya sea por acción o por omisión.

(...)

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

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

(...)

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

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

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

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

(...)

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

(t) Quien 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.”

– **Ley 1801 del 29 de julio de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana**

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana otorga a la autoridad policial la capacidad de intervenir ante la presencia de pasajeros disruptivos, indisciplinados, perturbadores o

insubordinados en un aeropuerto o en una aeronave. Además, si el piloto identifica un comportamiento que va en contra de la convivencia, puede asumir temporalmente funciones de autoridad policial para luego entregar al pasajero problemático a las autoridades competentes.

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

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

1. Realizar o permitir el control informal de los tiempos durante el rodamiento del vehículo, mientras se encuentran estos en circulación.
2. Impedir el ingreso o salida prioritaria a mujer embarazada, adulto mayor, persona con niños o niñas, o personas con discapacidad.
3. Transportar mascotas en vehículos de transporte público incumpliendo la reglamentación establecida para tales efectos por la autoridad competente.
4. Irrespetar la enumeración y los turnos establecidos en estos medios, así como el sistema de sillas preferenciales, y no ceder el lugar a otra persona por su condición vulnerable.
5. Agredir, empujar o irrespetar a las demás personas durante el acceso, permanencia o salida de estos.
6. Consumir alimentos, bebidas o derivados del tabaco o sustancias cuando estén prohibidas.
7. Evadir el pago de la tarifa, validación, tiquete o medios que utilicen los usuarios para acceder a la prestación del servicio esencial de transporte público de pasajeros, en cualquiera de sus modalidades.
8. Destruir, obstruir, alterar o dañar los sistemas de alarma o emergencia de los vehículos destinados al transporte público o sus señales indicativas.
9. Obstaculizar o impedir la movilidad o el flujo de usuarios en estos sistemas.
10. Poner en peligro la seguridad operacional de los sistemas de transporte masivo, colectivo o individual, aéreo, fluvial o terrestre, con los siguientes comportamientos:
 - a) Operar durante el vuelo o sus fases preparatorias, teléfonos móviles, radios transmisores o receptores portátiles, computadoras y demás equipos electrónicos, que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación

- aérea, contrariando las indicaciones de la tripulación;
- b) *Transitar, sin autorización de la autoridad aeronáutica, por las pistas de los aeropuertos, rampas o calles de rodaje;*
 - c) *Introducir, sin autorización de las autoridades aeronáuticas, bienes muebles a las pistas, rampas o calles de rodaje de los aeropuertos;*
 - d) *Operar, sin autorización de la autoridad aeronáutica, vehículos aéreos ultralivianos en aeropuertos controlados, parapentes, aeromodelos, paracaídas, cometas tripuladas o no, y demás artefactos de aviación deportiva cerca de las cabeceras de las pistas o dentro de sus zonas de aproximación;*
 - e) *Sustraer, o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos para la atención en los sistemas de transporte público;*
 - f) *Resistirse a los procesos de seguridad en los filtros de los sistemas de transporte público;*
 - g) *Introducir al medio de transporte cualquier sustancia o elemento que pueda poner en peligro la salud de los tripulantes y demás pasajeros;*
 - h) *Contravenir las obligaciones que se determinen en los reglamentos y/o manuales de uso y operación, que establezcan las autoridades encargadas al respecto;*
- 11. *Perturbar en los medios de transporte públicos, la tranquilidad de los demás ocupantes mediante cualquier acto molesto;*
 - 12. *Ingresar y salir de las estaciones o portales por sitios distintos a las puertas designadas para el efecto.*
 - 13. *Alterar, manipular, deteriorar, destruir o forzar, las puertas de las estaciones o de los buses articulados, metro, tranvía, vehículo férreo, cable aéreo, o de los diferentes medios de transporte de los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, impedir su uso y funcionamiento normal, salvo en situaciones de emergencia.*
 - 14. *Omitir, por parte de las empresas prestadoras del servicio de transporte, el deber de mantener los vehículos de transporte público en condiciones de aseo óptimas para la prestación del servicio.*
 - 15. *Perturbar en los medios de transporte públicos, la tranquilidad de los demás ocupantes mediante cualquier acto obsceno.*
 - 16. *Irrespetar a las autoridades del sistema.*

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

Comportamientos	Medida correctiva por aplicar de manera general
Numeral 1	Amonestación
Numeral 2	Multa General tipo 1
Numeral 3	Multa General tipo 2
Numeral 4	Amonestación
Numeral 5	Multa General tipo 1
Numeral 6	Multa General tipo 1
Numeral 7	Multa General tipo 2
Numeral 8	Multa General tipo 4
Numeral 9	Multa General tipo 3
Numeral 10	Multa General tipo 4
Numeral 11	Amonestación
Numeral 12	Multa General tipo 1
Numeral 13	Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles
Numeral 14	Multa General Tipo 3
Numeral 15	Multa General Tipo 4
Numeral 16	Multa General Tipo 3.

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

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

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

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

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

Los medios de Policía se clasifican en inmateriales y materiales.

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

Son medios materiales de Policía:

- 1. *Traslado por protección.*
- 2. *Retiro del sitio.*
- 3. *Traslado para procedimiento policivo.*
- 4. *Registro.*
- 5. *Registro a persona.*
- 6. *Registro a medios de transporte.*
- 7. *Suspensión inmediata de actividad (...)*

10. Incautación.
11. Incautación de armas de fuego, no convencionales, municiones y explosivos.
12. Uso de la fuerza.
13. Apreensión con fin judicial.
14. Apoyo urgente de los particulares.
15. Asistencia militar.”

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.1.1 Código Penal Colombiano

Es fundamental destacar que, conforme al artículo 15 de la Ley 599 de 2000, la legislación penal colombiana se aplica a quienes abordaron una aeronave colombiana:

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

La ley penal colombiana se aplicará a la persona que cometa la conducta punible a bordo de nave o aeronave del Estado o explotada por este, que se

encuentre fuera del territorio nacional, salvo las excepciones consagradas en los tratados o convenios internacionales ratificados por Colombia.”

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

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

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

- “Artículo 205. Acceso Carnal Violento. El que realice acceso carnal con otra persona mediante violencia, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años.”
- “Artículo 206. Acto Sexual Violento. El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de ocho (8) a dieciséis (16) años.”
- “Artículo 210-A. Acoso Sexual. El que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años.”
- “Artículo 265. Daño en bien ajeno. El que destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años y multa de cinco (5) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor. La pena será de uno (1) a dos (2) años de prisión y multa hasta de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando el monto del daño no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si se resarciera el daño ocasionado al ofendido o perjudicado antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, habrá lugar al 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. Sinistro o daño de nave. El que ocasione incendio, sumersión, encallamiento o naufragio de nave o de otra construcción flotante, o el daño o caída de aeronave, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a ciento veintiséis (126) meses y multa de sesenta y seis puntos sesenta y seis (66.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”*
- *“Artículo 356. Disparo de arma de fuego contra vehículo. El que dispare arma de fuego contra vehículo en que se hallen una o más personas, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses.”*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

- **Define el acoso laboral:** La ley proporciona una definición clara de acoso laboral, incluyendo tanto acciones directas como indirectas que crean un ambiente hostil en el trabajo.
- **Responsabilidades del empleador:** Establece que los empleadores deben implementar medidas para prevenir el acoso laboral y para investigar y sancionar adecuadamente los casos que ocurran en su empresa u organización.
- **Procedimientos de denuncia:** La ley establece procedimientos específicos que permiten a los trabajadores denunciar situaciones de acoso laboral, asegurando la confidencialidad y protección de quienes presenten las denuncias.
- **Protección a la víctima:** Prohíbe cualquier tipo de represalia o retaliación contra el trabajador que haya denunciado acoso laboral.

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

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

Tal como se plantea en la exposición de motivos del proyecto de ley examinado, la normatividad colombiana cuenta con disposiciones que buscan sensibilizar a los pasajeros frente a las consecuencias que puede traer el comportamiento insubordinado, perturbador o indisciplinado, así:

– El RAC 209 dispone:

“209.850 Pasajeros insubordinados, perturbadores o indisciplinados

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

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

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

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

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

Así, el proyecto de ley pretende establecer una política pública integral que complemente la normativa vigente y que aborde la prevención de conductas de pasajeros disruptivos, insubordinados, perturbadores o indisciplinados, involucrando a

todos los actores del sector y restableciendo los derechos de las víctimas.

5.3 Fundamento jurisprudencial

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

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

Considerando el impacto que tienen las conductas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras en los derechos de los trabajadores del sector aeronáutico y en la seguridad operacional, las aerolíneas colombianas implementaron una estrategia conocida como “lista de pasajeros no conformes”.

Esta lista, similar a medidas adoptadas en otros países, era una base de datos que incluía a pasajeros a quienes se les denegaba el servicio debido a comportamientos inapropiados. Sin embargo, un pasajero argumentó que esta estrategia vulneraba sus derechos constitucionales de locomoción y al trabajo, motivo por el cual interpuso una acción de tutela. En respuesta, la Corte Constitucional emitió la sentencia T-987 de 2012, en la cual estableció que:

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

fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas” ...”

- “Las premisas planteadas en precedencia permiten concluir que la intervención estatal en el transporte público se concreta a través de la dirección, regulación y control de la prestación del servicio público, competencias adelantadas por la autoridad investida por el legislador para ello. A su vez, esas funciones de control están sustentadas en la aplicación de normas y reglamentos administrativos, que fijan las reglas y parámetros objetivos para la ejecución del servicio de transporte en condiciones de seguridad, eficiencia, calidad y acceso equitativo. Esta función, en el caso del transporte aéreo de pasajeros, la adelanta la Aerocivil mediante la aplicación de los RAC (...)”
- “Frente a los usuarios que no acatan las normas de conducta y las instrucciones del personal en tierra o de los miembros de la tripulación, los RAC los adscribe en la categoría de pasajeros perturbadores. En relación con esta modalidad de usuarios, las compañías aéreas pueden bien (i) negar su admisión al vuelo correspondiente, para lo cual la aerolínea podrá contar incluso con la asistencia y el apoyo de la fuerza pública; o (ii) en caso de que la conducta prohibida tenga lugar durante el vuelo, el comandante de la aeronave tiene la potestad de “aislar” al pasajero, con el fin de ser entregado a la autoridad competente del primer aeropuerto de llegada, sin perjuicio de la obligación de denunciarlo para su judicialización”.
- “Como se observa, ante el comportamiento de un pasajero contrario a las normas aeronáuticas y, en especial, a la seguridad y disciplina necesaria para el desarrollo adecuado de esa actividad riesgosa, las compañías aéreas están facultadas para negar el transporte o, si el comportamiento tiene lugar en vuelo, poner al usuario a disposición de las autoridades competentes del aeropuerto de arribo. Es importante señalar que estas facultades están sujetas a (i) la consagración normativa de la conducta objeto de reproche, que en este caso se traduce en la negativa a prestar el servicio de transporte aéreo; y (ii) el carácter particular y específico de la restricción de acceso, la cual se circunscribe a cada evento concreto en que se contravengan los RAC, sin que exista en ese cuerpo legal previsión alguna que imponga restricciones generales de acceso al servicio de transporte.” (subrayado y negrilla fuera de texto)

A partir de las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional rechazó la implementación de listas de pasajeros no conformes, lo que implica que actualmente las aerolíneas no pueden restringir el acceso público al transporte de manera temporal o

permanente. La Corte estableció que las aerolíneas “tienen la facultad de negar el acceso a los vuelos únicamente a pasajeros que cometan infracciones especificadas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), en el contexto de una operación aeronáutica concreta y específica” (énfasis fuera de texto).

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

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

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

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

6. DERECHO COMPARADO

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

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

Estados Unidos En Estados Unidos, cuando los pasajeros tienen conductas violentas, el caso se remite al sistema judicial, que determina si el individuo debe recibir detención preventiva y si debe cubrir el sobre costo de todos los gastos derivados de la interrupción del vuelo (Márquez, 2018). Además, tras una intensa campaña de las organizaciones sindicales, el Congreso de Estados Unidos ratificó la Ley de Reautorización de la Administración Federal de Aviación (FAA, por sus siglas en inglés), que incluye medidas para prevenir y sancionar la violencia sexual a bordo de las aeronaves. Asimismo, es obligatorio en el país que el personal de cabina reciba entrenamiento en defensa personal (Hawkins, 2023). Finalmente, es importante señalar que el aumento significativo de conductas disruptivas, insubordinadas, indisciplinadas o perturbadoras durante y después de la pandemia llevó a que el sistema judicial priorizara castigos ejemplares para reducir estos actos violentos e inseguros (Hawkins, 2023)
Canadá Se imponen sanciones y penalizaciones por conductas disruptivas, que pueden incluir multas de hasta CAD\$5000. Además, el contrato de transporte que se firma al adquirir un billete aéreo establece las conductas prohibidas (Timmis <i>et al.</i>, s.f.). Las sanciones pueden incluir la posibilidad de expulsar al pasajero en cualquier momento, negarse a transportarlo ya sea de forma temporal o permanente, y la aerolínea tiene la facultad de establecer períodos de prueba para aquellos pasajeros que presenten comportamientos disruptivos.
India De acuerdo con las Reglas de Aeronaves de 1937, las aerolíneas tienen la facultad de especificar en el contrato de transporte las conductas rebeldes o disruptivas que están prohibidas. Las sanciones por tales infracciones pueden variar según su gravedad e incluyen la posibilidad de que el pasajero sea incluido en la lista nacional de exclusión aérea administrada por la Dirección General de Aviación Civil. Esta exclusión se clasifica en diferentes niveles: Nivel 1: hasta tres meses Nivel 2: hasta seis meses Nivel 3: por un período mínimo de dos años o más sin límite En caso de infracciones adicionales, el pasajero enfrentará una suspensión que será el doble del tiempo de la prohibición anterior (Timmis <i>et al.</i>, s.f.).
Rusia En este país, las aerolíneas tienen la facultad de negar el embarque a pasajeros que exhiban comportamientos perturbadores, y también pueden incluir a estos pasajeros en una lista de exclusión por un período de hasta un año. Además, se contempla la posibilidad de detención administrativa por actos de perturbación, con una duración de entre 10 y 15 días, y las multas pueden oscilar entre 30.000 y 50.000 RUB (Timmis <i>et al.</i>, s.f.). Asimismo, los pasajeros que actúan de manera disruptiva son responsables conforme al artículo 213 del Código Penal Ruso.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto,*

responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo séptimo lo siguiente:

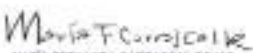
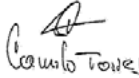
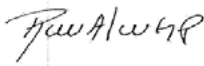
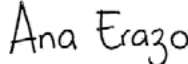
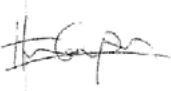
“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Conforme a lo expuesto, se advierte que el presente proyecto de ley podría implicar erogaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación. En consecuencia, se remitirá el oficio correspondiente a las entidades competentes con el fin de evaluar su posible impacto fiscal. No obstante, la Corte Constitucional, en las sentencias C-911 de 2007 y C-502 de 2007, ha precisado que el impacto fiscal de las disposiciones normativas no debe constituir un obstáculo ni una barrera para el ejercicio de la función legislativa por parte de las corporaciones públicas.

En ese sentido, es necesario señalar que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuenta con los elementos técnicos necesarios para evaluar el impacto potencial sobre el erario público. Asimismo, tiene la capacidad de exponer a los miembros del Poder Legislativo la viabilidad financiera de la iniciativa en estudio. Este proceso, sin embargo, debe entenderse como un ejercicio de persuasión y racionalidad legislativa, y no como un mecanismo de veto o impedimento.

Cordialmente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL Senadora de la República Centro Esperanza
 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por Caldas Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico	 CAMILO ALFONSO TORRES PRADA Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 ALEXANDRA PINEDA ORTIZ Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico
 HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara por Valle del Cauca Cambio Radical	 ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante a la Cámara por el valle del Cauca Pacto Histórico
 HEINER GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA Representante a la Cámara por Bogotá Alianza Verde



9. REFERENCIAS

AFA. (2021). 85 percent of Flight Attendants dealt with unruly passengers, nearly 1 in 5 experienced physical incidents in 2021. Associaton 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, Rodriguez. M., (2023). Acoso sexual en las relaciones de trabajo: un análisis desde el derecho penal y laboral colombiano. Monografía. Recuperado de: https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/19235/2022_Tesis_Maria_Rodriguez.pdf?sequence=1&isAllowed=y

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

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

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

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

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

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

PROYECTO DE LEY 360 DE 2026 CÁMARA
por medio de la cual se dictan medidas para promover el acceso a maquinaria amarilla incautada para municipios de sexta categoría, se modifica la Ley 1708 de 2014 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1708 de 2014, generando un mecanismo de asignación prioritaria de maquinaria amarilla para los municipios de categoría sexta en todo el territorio nacional.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Para efectos de la presente ley, se entiende por maquinaria amarilla la maquinaria de construcción autopropulsada sujeta a inscripción en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) a través del Registro Nacional de Maquinaria Agrícola, Industrial y de Construcción Autopropulsada.

En las medidas administrativas, de policía o judiciales que recaigan sobre maquinaria amarilla utilizada en actividades ilícitas, incluida la exploración o explotación de minerales sin las autorizaciones previstas en la ley, las autoridades priorizarán el decomiso, la incautación y la inmovilización sobre la enajenación, destrucción, demolición o chatarrización. La destrucción sólo procederá, de manera residual y motivada, cuando el traslado o la inmovilización resulten imposibles, la maquinaria carezca de condiciones de operación o represente un peligro para el medio ambiente o para la seguridad de los miembros de la fuerza pública o las personas.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 96A a la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 96A. Asignación directa y provisional de maquinaria amarilla a municipios de sexta categoría. La maquinaria amarilla afectada con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio o sobre la cual se haya declarado la extinción de dominio, será asignada de manera directa, preferente y provisional a los municipios de sexta categoría.

Para acceder a la asignación, el municipio deberá acreditar ante el administrador del FRISCO, como mínimo, las siguientes condiciones:

1. Certificado de categoría.
2. Inventario vial actualizado.
3. Inexistencia o insuficiencia de maquinaria propia para atender necesidades de infraestructura vial terciaria, obras de infraestructura pública y gestión del riesgo de desastres.
4. Capacidad mínima de operación.

En lo no previsto en este artículo, la asignación provisional se regirá por lo dispuesto en el artículo 96 de la presente ley.

Declarada la extinción de dominio respecto de la maquinaria asignada, esta podrá ser destinada definitivamente a título gratuito al municipio que la haya tenido como destinatario provisional, o transferida mediante donación entre entidades públicas, conforme a lo dispuesto en los artículos 92 y 96 de la presente ley.

Parágrafo 1°. El 10 por ciento (10%) del treinta y cinco por ciento (35%) asignado al Gobierno nacional en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 se destinará a financiar el cincuenta por ciento (50%) de la garantía real, bancaria o póliza de seguro exigida a los municipios de sexta categoría para acceder a las asignaciones previstas en el artículo 96 de la misma ley.

Parágrafo 2°. Tratándose de maquinaria amarilla, el administrador del FRISCO deberá agotar el mecanismo de asignación previsto en el presente artículo antes de ordenar la enajenación temprana, la destrucción, la demolición o la chatarrización de que tratan los artículos 93 y 97 de la Ley 1708 de 2014. Dichos mecanismos sólo procederán cuando ningún municipio elegible se postule dentro del término que fije el reglamento, o cuando la maquinaria se encuentre en alguna de las circunstancias previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 93 de la misma ley.”.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto promover el acceso de los municipios de sexta categoría a la maquinaria amarilla que sea objeto de incautación, de medidas cautelares o de declaratoria de extinción de dominio en el marco de la Ley 1708 de 2014, mediante su

asignación directa como mecanismo preferente de administración y destinación, con el fin de fortalecer la construcción, el mejoramiento y el mantenimiento de la infraestructura vial terciaria, las obras de infraestructura pública y la gestión del riesgo de desastres en dichas entidades territoriales.

Para alcanzar ese propósito se adiciona el artículo 96A a la Ley 1708 de 2014, disposición que ordena al administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) priorizar la asignación de estos bienes a los municipios de sexta categoría por encima de la enajenación, la destrucción, la demolición o la chatarrización de la maquinaria amarilla que se encuentra bajo su custodia; establece los criterios objetivos, por medio de los cuales debe adoptarse esa decisión; y dispone una fuente cierta de financiación de la garantía que la ley exige a la entidad destinataria.

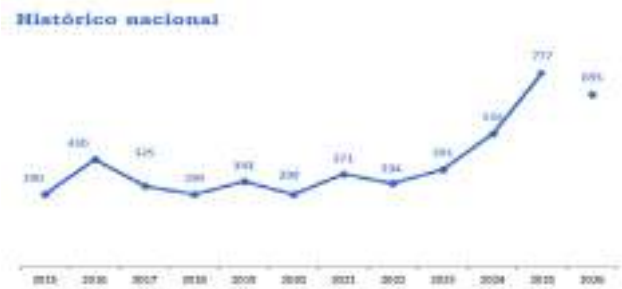
II. Presentación del Proyecto de Ley

La Ley 1708 de 2014 encomienda al administrador del FRISCO los bienes con extinción de dominio y aquellos afectados con medidas cautelares dentro del proceso, y pone a su disposición un conjunto de mecanismos para definir su destino, entre los que se cuentan la enajenación, la destinación provisional, la destrucción o chatarrización y la donación entre entidades públicas. La ley no establece, sin embargo, cuál de estos mecanismos debe preferirse, con arreglo a qué criterios ha de adoptarse la decisión, ni mediante qué procedimiento puede una entidad territorial postularse para acceder a tales bienes.

Al respecto, es importante fijarse en dos aspectos: primero, el numeral 5 del artículo 93 impone al administrador del FRISCO el deber de enajenar tempranamente, destruir o chatarrizar los bienes muebles sujetos a registro, categoría en la que se inscribe esta maquinaria; y el artículo 96, que contempla su destinación provisional preferente a las entidades públicas, condiciona la entrega a la constitución de una garantía real, bancaria o de una póliza de seguro contra todo riesgo. El primer mandato es imperativo y carece de excepciones; el segundo impone una carga que excede la capacidad financiera de los municipios de menor categoría. En consecuencia, bienes que ya se encuentran bajo custodia estatal permanecen inaccesibles para las entidades territoriales que acrediten mayores necesidades en materia de infraestructura vial terciaria, obras de infraestructura pública y gestión del riesgo de desastres.

El volumen de maquinaria comprometida es considerable y creciente. Según datos del Ministerio

de Defensa Nacional, entre 2022 y 2025 la incautación anual de maquinaria amarilla, es decir, retroexcavadoras, excavadoras y buldóceres, por extracción ilícita de minerales aumentó de manera constante: 334 unidades en 2022, 391 en 2023, 535 en 2024 y 777 en 2025, para un total de 2.037 unidades en el cuatrienio. Solo entre enero y julio de 2026 se reportaron 693 unidades adicionales de maquinaria amarilla¹.



Referencia: Ministerio de Defensa Nacional, Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional. Seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales. Julio de 2026. Indicadores de incautación de maquinaria amarilla y de otra maquinaria por extracción ilícita de minerales.

Estas cifras deben leerse a la luz del déficit de infraestructura vial rural del país, que constituye el uso más documentado de esta maquinaria, sin perjuicio de su aplicación a las demás obras de infraestructura pública y a la gestión del riesgo de desastres. Según el Departamento Nacional de Planeación, Colombia cuenta con 142.284 kilómetros de red vial terciaria, de los cuales el 71%, esto es, 100.748 kilómetros, está a cargo de los municipios, y solo el 19% del total se encuentra en buen estado, frente a un 41% en estado regular y un 40% en mal estado.²

Dicha competencia recae mayoritariamente sobre entidades territoriales, a lo cual es importante destacar qué, más del 85% de los municipios del país está clasificado en sexta categoría conforme a la Ley 617 de 2000, es decir, territorios con población igual o inferior a diez mil habitantes e ingresos corrientes de libre destinación que no superan quince mil salarios mínimos legales mensuales. Estas entidades territoriales dependen un 75% de las Transferencias de la Nación, solo un 16% de recursos propios, un 9% de recursos de capital que en su mayoría son deudas que contrae la administración municipal, y solo algunos perciben ingresos del Sistema General de Regalías.³

¹ Ministerio de Defensa Nacional, Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional. *Seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales*. Julio de 2026. Indicadores de incautación de maquinaria amarilla y de otra maquinaria por extracción ilícita de minerales.

² Departamento Nacional de Planeación. *Inversión de recursos públicos en infraestructura de vías terciarias*. Bogotá, 2024.

³ Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. *Informe sobre las Finanzas Públicas*. 2024.



Referencia: Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Informe sobre las Finanzas Públicas. 2024. Elaborado con base en la información fiscal y financiera disponible en el Consolidador de Información Fiscal y Financiera Territorial (CIFFIT) de la Subdirección de Fortalecimiento Fiscal Territorial y en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Estas cifras permiten demostrar que los municipios de sexta categoría, a pesar de ser las entidades territoriales que más responsabilidades viales tienen, carecen de capacidad financiera suficiente para atender esa competencia: no están en condiciones de adquirir maquinaria propia, ni de constituir la garantía que la ley exige para recibir en destinación provisional la que ya reposa en el FRISCO, ni de concurrir en igualdad de condiciones con los demás municipios que se postulan.

La iniciativa se dirige a corregir ese resultado. Cada unidad de maquinaria enajenada tempranamente o chatarrizada constituye, de manera simultánea, la pérdida de un activo público y la renuncia a una obra susceptible de ejecutarse con él, ya sea de infraestructura vial terciaria, de infraestructura pública en general, o de gestión del riesgo de desastres. El proyecto no crea una figura ajena al ordenamiento vigente ni releva el control sobre bienes de origen ilícito: provee de criterios objetivos una decisión administrativa hoy desprovista de ellos, y suprime la barrera económica que torna inoperante un mecanismo que la ley ya contempla.

III. Justificación

1. La ausencia de criterios legales para la destinación de bienes a entidades públicas

El artículo 92 de la Ley 1708 de 2014 enumera los mecanismos de administración, los cuales corresponden a: enajenación, contratación, destinación provisional, depósito provisional, destrucción o chatarrización y donación entre entidades públicas, a los que la Ley 1849 de 2017

agregó la venta masiva de bienes, sin establecer el orden de prelación, los criterios de selección ni el procedimiento conforme al cual una entidad territorial pueda postularse a su aplicación. A falta de regulación legal, esos aspectos se rigen por la Metodología de Administración de Bienes FRISCO, documento interno del administrador.

El reglamento tampoco colmó ese vacío. El Decreto número 2136 de 2015, incorporado al Decreto número 1068 de 2015, dispuso en su artículo 2.5.5.2.2 que los mecanismos de administración de los bienes del FRISCO corresponden a los establecidos en el artículo 92 de la Ley 1708 de 2014, remitiendo así a la norma que estaba llamado a desarrollar. Como consecuencia, los requisitos de postulación, las etapas del trámite y los criterios de priorización se encuentran hoy en la Metodología de Administración de Bienes FRISCO, documento interno que el propio administrador adopta y modifica, sin trámite de expedición ni control externo alguno.

Los criterios así fijados resultan ajenos a la necesidad territorial. La priorización recae sobre los bienes señalados por la Presidencia o la Vicepresidencia de la República para proyectos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y, ante solicitudes de igual orden, sobre quien la haya presentado primero, sin que incida la categoría del municipio, el estado de su red vial ni la carencia de maquinaria propia.

2. Una figura formalmente disponible y materialmente inaccesible

El ordenamiento no desconoce la posibilidad de destinar estos bienes a las entidades públicas. El numeral 3 del artículo 92 contempla la destinación provisional; y, tras la modificación introducida por la Ley 2294 de 2023, la misma disposición prevé que, declarada la extinción de dominio, los bienes entregados en destinación provisional puedan ser destinados definitivamente a título gratuito a la entidad que los tuvo como destinataria. La arquitectura jurídica, en lo esencial, se encuentra ya prevista.

El obstáculo es de naturaleza económica. El artículo 96 condiciona la entrega del bien a la constitución de una garantía real, bancaria o de una póliza de seguro contra todo riesgo expedida por compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, y sujeta al destinatario a los gastos, impuestos, sanciones y demás costos generados durante el término de la destinación. Para un municipio cuyos ingresos corrientes de libre destinación no superan quince mil salarios mínimos legales mensuales, asegurar contra todo riesgo una retroexcavadora o un buldócer representa una carga que, en la práctica, torna ilusorio el acceso previsto en la norma.

Resulta así una figura formalmente disponible y materialmente inaccesible precisamente para los destinatarios que la política pública debería privilegiar. Por tal razón, el parágrafo 1 del artículo 96A destina el diez por ciento (10%) del treinta y cinco por ciento (35%) asignado al Gobierno nacional en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 a financiar hasta el cincuenta por ciento (50%) de la garantía exigida. La iniciativa no exonera al municipio de sus deberes: en virtud de la remisión supletoria al artículo 96, la responsabilidad del destinatario por la pérdida, el daño, la destrucción o el deterioro del bien, y por los perjuicios ocasionados a terceros, permanece incólume. Lo que se modula es la barrera de acceso, no el deber de custodia.

3. Los obstáculos normativos específicos

El análisis sistemático de la Ley 1708 de 2014 permite identificar seis restricciones concretas que obstaculizan la efectividad de la destinación de maquinaria a entidades territoriales.

En primer lugar, el artículo 92 enumera los mecanismos de administración sin fijar entre ellos un orden de prelación que obligue a considerar en primer término la destinación a entidades territoriales.

En segundo lugar, el numeral 5 del artículo 93 ordena la enajenación temprana, la destrucción o la chatarrización de los bienes muebles sujetos a registro, sin prever excepción en favor de las entidades territoriales que los requieran.

En tercer lugar, el artículo 97 regula la destrucción o chatarrización con aprobación del fiscal o juez competente, sin exigir el agotamiento previo de la posibilidad de destinar el bien a una entidad pública.

En cuarto lugar, el artículo 96 supedita la entrega a una garantía y a costos de sostenimiento desproporcionados para los municipios de sexta categoría, en detrimento de la operatividad del mecanismo frente a sus destinatarios naturales.

En quinto lugar, no existe procedimiento reglado de postulación, evaluación y asignación que permita a los municipios acceder al inventario disponible en condiciones de transparencia e igualdad.

En sexto lugar, no se han fijado en la ley los criterios objetivos con arreglo a los cuales deba evaluarse la idoneidad de una entidad territorial para recibir un bien en destinación, lo que impide tanto orientar como controlar la decisión del administrador. Los requisitos que incorpora el artículo 96A, a saber, el certificado de categoría, el inventario vial actualizado, la inexistencia o insuficiencia de maquinaria propia, la capacidad mínima de operación y el índice de desempeño fiscal favorable, colman esa omisión, puesto que los tres primeros acreditan la necesidad y los dos restantes

la idoneidad del destinatario, con lo cual la decisión deja de ser discrecional para tornarse verificable.

IV. Impacto Fiscal

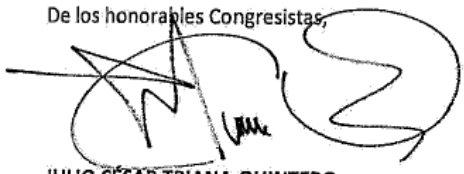
La Ley 819 de 2003 en su artículo 7, establece sobre el análisis de impacto fiscal de las normas:

“Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.”

Si bien esto indica que es responsabilidad del legislador plantear un análisis de costos fiscales en la exposición de motivos de las iniciativas de origen parlamentario, la Corte Constitucional en la Sentencia C-110 de 2019 estableció que:

80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad –como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7 de la ley 819 de 2003– de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento, Sin embargo, (iii) si demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo – ver num. 79.3 y 90–.

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal de carácter negativo sobre las finanzas públicas ni ordena gasto con cargo a nuevas apropiaciones del Presupuesto General de la Nación. La financiación prevista en el parágrafo 1 del artículo 96A no crea una fuente nueva de recursos: constituye una redistribución interna del porcentaje que el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 ya asigna al Gobierno nacional sobre el producto de la administración y enajenación de los bienes del FRISCO, sin afectar las participaciones que la misma norma reconoce a la Rama Judicial, a la Fiscalía General de la Nación, a la Policía Judicial y a la Defensoría del Pueblo.

De los honorables Congresistas,

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Departamento del Huila

CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA CORPORACIÓN AGRUPACIÓN NACIONAL DE
LONJAS INMOBILIARIAS AL PROYECTO DE LEY 242 DE 2025 CÁMARA**

por medio del cual se crea la regulación del corredor inmobiliario.



Al Contestar cite Radicador: **20261000100001193** Id: 21204
Folios: 14 Fecha: 2026-07-29 12:05
Anexos: 0
Remitente: JUAN CARLOS BENAVIDES PINEDA
Destinatario: DESPAC-IO PRESIDENCIA

CORPORACIÓN AGRUPACIÓN NACIONAL DE LONJAS INMOBILIARIAS
NIT 900482284-7

DOCUMENTO CONSOLIDADO DE OBSERVACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

Proyecto de Ley 242 de 2025 Cámara — “Por medio del cual se crea la regulación del corredor inmobiliario”

Para: Mesa Directiva y Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes;
Honorables Representantes Coordinador Ponente y Ponente del Proyecto de Ley 242 de 2025
Cámara.

Fecha: 28 de julio de 2026

Asunto: Radicación de observaciones técnicas y jurídicas, matriz de análisis y propuestas de proposiciones modificatorias, con destino al segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

I. Identificación del proyecto y estado del trámite

El Proyecto de Ley 242 de 2025 Cámara, titulado “Por medio del cual se crea la regulación del corredor inmobiliario”, fue radicado el 20 de agosto de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, con origen en dicha corporación, por los Honorables Representantes Óscar Darío Pérez Pineda, John Jairo González Agudelo, Juan Fernando Espinal Ramírez, Edinson Vladimir Olaya Mancipe y Yenica Sugiein Acosta Infante, y por el Honorable Senador Esteban Quintero Cardona. Su trámite correspondió a la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El objeto declarado del proyecto es regular y establecer responsabilidades y competencias de los corredores inmobiliarios en Colombia, con el propósito de prevenir riesgos sociales de restricción del acceso a la propiedad, prevenir el fraude, proteger contra delitos económicos, controlar el lavado de activos y lograr el reconocimiento general de la actividad.

El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes en sesión ordinaria del 4 de noviembre de 2025, en los términos del texto radicado y sin modificaciones. El informe de ponencia positiva para segundo debate, con pliego de modificaciones a los artículos 3, 6 y 10, fue publicado en la Gaceta del Congreso número 196 del 20 de marzo de 2026, con ponencia de los Honorables Representantes Oscar Darío Pérez Pineda (coordinador) y Armando Antonio Zabarrán de Arce. A la fecha de este escrito, el proyecto se encuentra pendiente de surtir segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Habida cuenta del inicio del período constitucional 2026-2030, se solicita respetuosamente confirmar la vigencia del trámite conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 (tránsito de legislatura) e informar si se ha efectuado nueva designación de ponentes.

II. Objeto y alcance de la comunicación

Como equipo directivo de la Corporación Agrupación Nacional de Lonjas Inmobiliarias, presentamos este documento desde la experiencia directa en la estructuración técnica, legal y comercial del mercado inmobiliario. En ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y del derecho de participación ciudadana en el proceso legislativo previsto en los artículos 230 a 232 de la Ley 5ª de 1992, se presentan las siguientes observaciones técnicas y jurídicas, con su matriz de análisis y las propuestas de proposiciones modificatorias de la Sección V, solicitando su incorporación al expediente legislativo y su traslado a los ponentes.

Para claridad del alcance de esta intervención, se declara desde ahora la estructura de la solicitud: **de manera principal**, se pide que las observaciones aquí formuladas sean consideradas mediante proposiciones de modificación, adición o supresión durante el segundo debate en Plenaria, previa audiencia pública o mesa técnica sectorial con participación plural; **de manera subsidiaria**, de no acogerse los ajustes esenciales, se solicita evaluar el archivo del proyecto por falta de necesidad legislativa suficiente, indeterminación parcial del objeto y los déficits constitucionales que se exponen.

III. Observaciones de fondo

1. Necesidad de armonización normativa, justificación de la intervención legislativa y prevención de duplicidades con la Ley 1673 de 2013

El Congreso de la República conserva plena competencia para regular actividades y oficios que impliquen riesgo social, conforme al artículo 26 de la Constitución Política y a la jurisprudencia constitucional, incluida la Sentencia C-385 de 2015. No se discute, por tanto, la competencia del legislador, sino la necesidad y la coherencia sistemática de la intervención propuesta.

El artículo 36 de la Ley 1673 de 2013 dispone que el Estado intervendrá en la economía, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de buscar la formalización, la productividad y la sana competencia en el sector inmobiliario, y extiende por remisión expresa a dicho sector la obligación de autorregulación, los requisitos para el ejercicio de la actividad y el régimen de las Entidades Reconocidas de Autorregulación previstos en esa ley. La propia Ley 1673 define el sector inmobiliario incluyendo la venta o compra, la administración, el arrendamiento, la promoción y comercialización de proyectos y la consultoría inmobiliaria. El artículo 37 asigna al citado Ministerio la reglamentación correspondiente y a la Superintendencia de Industria y Comercio las funciones de inspección, vigilancia y control.

Ni la exposición de motivos del proyecto ni el informe de ponencia para segundo debate mencionan la Ley 1673 de 2013 ni explican por qué el mecanismo allí previsto resulta insuficiente para alcanzar los fines que el proyecto invoca. Si la razón implícita fuese la ausencia de la reglamentación gubernamental prevista desde 2013, dicha omisión se corrige exigiendo su expedición o mediante una ley que armonice expresamente con ese régimen, y no mediante un cuerpo normativo paralelo que lo ignora y que, por vía de la derogatoria genérica de su artículo 22, podría afectar de manera fáctica e indefinida.

En consecuencia, se solicita que el proyecto justifique suficientemente la necesidad de crear un nuevo régimen legal, explique su relación con los artículos 36 y 37 de la Ley 1673 de 2013 y establezca expresamente qué disposiciones modifica, complementa o deroga, con el fin de evitar duplicidades, contradicciones institucionales e inseguridad jurídica.

2. Déficit de reserva legal y potencial vulneración del debido proceso en el régimen disciplinario de las Entidades Reconocidas de Autorregulación

Los artículos 12, 13, 14, 18, 19 y 20 del proyecto entregan a personas jurídicas privadas funciones normativas, de supervisión, disciplinarias y de registro sobre quienes ejerzan el corretaje inmobiliario. Sin embargo, el artículo 18 apenas enuncia la formulación de cargos, la notificación, la oportunidad de defensa y la "memoria del proceso", y su parágrafo remite el procedimiento a "los principios y el procedimiento contenidos en la presente ley", que la ley no desarrolla, dejando las materias esenciales a los reclamos internos de las propias entidades.

La Sentencia C-385 de 2015, proferida precisamente con ocasión del examen de la Ley 1673 de 2013 y de sus Entidades Reconocidas de Autorregulación, señaló que los elementos esenciales de los procedimientos disciplinarios están sometidos a reserva de ley, de modo que una entidad de autorregulación no puede definir autónomamente la totalidad de sus componentes. El proyecto omite, entre otros: la separación entre quien investiga y quien juzga; los términos de indagación, investigación y decisión; el régimen probatorio y la oportunidad de controvertir las pruebas; las causas de impedimento y recusación; los recursos y la segunda instancia o revisión de las decisiones; la prescripción y caducidad de la acción disciplinaria; los criterios de graduación de las sanciones; las reglas de notificación; los efectos y la publicidad de las sanciones; y el control judicial de las decisiones adoptadas por las ERA.

Este déficit se agrava con el Parágrafo 2 del artículo 15, que declara que la función de autorregulación "no tiene el carácter de función pública", pese a que la inscripción en el Registro de Corredor Inmobiliario es obligatoria y habilitante (artículos 6, 8 y 12); condiciona el ejercicio lícito de un oficio protegido por el artículo 26 constitucional y su ausencia se tipifica como ejercicio ilegal. La combinación de un registro habilitante obligatorio, administrado por particulares, con la negación expresa de su naturaleza pública, sustrae de los controles propios de la función administrativa una actividad que incide directamente en derechos fundamentales.

3. Indeterminación parcial del objeto y exclusión del segmento de mayor riesgo: el arrendamiento

El objeto del proyecto mezcla materias de distinta naturaleza (acceso a la propiedad, fraude, delitos económicos, lavado de activos y reconocimiento de la actividad), desarrolladas en veintidós artículos distribuidos en cinco títulos, sin un diagnóstico que precise el problema central que la ley pretende resolver ni la insuficiencia del marco vigente.

Adicionalmente, el pliego de modificaciones para segundo debate introduce en el artículo 3 la definición de "Transacción inmobiliaria" y, en su Párrafo 1, excluye expresamente del ámbito de la ley los contratos de arrendamiento en cualquiera de sus modalidades y su administración. Esta exclusión contradice el objeto protector del proyecto: la propia justificación de la Iniciativa, citando cifras del gremio de las Lajas de Propiedad Raíz, reconoce que la intermediación formal en arrendamiento no supera el quince por ciento de las operaciones, siendo precisamente el segmento con mayor informalidad y mayor incidencia de fraudes que afectan a los consumidores de menores ingresos. Se solicita incluir la intermediación en arrendamiento dentro del ámbito de la ley o, en su defecto, justificar técnicamente su exclusión.

4. Defecto de técnica legislativa en la remisión del artículo 8 al artículo 3 reformado

El artículo 8 tipifica el ejercicio ilegal de la intermediación inmobiliaria como la realización, sin el cumplimiento de los requisitos legales, de "cualquier acto que encaje en alguna de las definiciones establecidas en el artículo 3° de esta ley". Con la adición de la definición de "Transacción Inmobiliaria" en el pliego de modificaciones, que describe negocios jurídicos de disposición celebrados por los propios particulares (compraventa, permuta, dación en pago, aportes en especie, entre otros), la remisión en bloque del artículo 8 abarcará, en su tenor literal, conductas de quienes disponen de sus propios inmuebles sin intermediación alguna. Se solicita restringir la remisión del artículo 8 a las definiciones de "Corredor Inmobiliario" y "Correteador Inmobiliario".

5. Registro habilitante obligatorio administrado por particulares y ventaja estructural del primer autorizado

El artículo 6 habilita la inscripción de corredores "a partir de la fecha en que quede en firme la resolución de reconocimiento de la primera Entidad Reconocida de Autorregulación", lo que otorga a la primera entidad autorizada una ventaja estructural en la captura del mercado del registro obligatorio. El literal j) del artículo 16 exige a toda ERA una cobertura del territorio nacional de mínimo diez departamentos, barrera de entrada que, en la práctica, solo pueden satisfacer estructuras gremiales previamente consolidadas. Y el nuevo Párrafo 2 del artículo 6 condiciona la operación de las personas jurídicas con actividad CIIU 8820 al mantenimiento de personal inscrito en el registro, reforzando el carácter habilitante del sistema.

A lo anterior se suma un elemento estructural del diseño: el proyecto replica la arquitectura de autorregulación de la Ley 1673 de 2013, bajo cuyo ecosistema existe una única Entidad Reconocida de Autorregulación reconocida por la Superintendencia de Industria y Comercio, la Corporación Autorregulador Nacional de Avaluadores (ANA), fundada por Fedelonjas, la Sociedad Colombiana de Avaluadores y el Registro Nacional de Avaluadores, con desarrollos previos de certificación ante el ONAC y esquemas de formación articulados con el SENA. Replicar esa misma arquitectura, sumada a la habilitación anudada a la "primera" entidad autorizada y al umbral territorial del literal j), otorga una ventaja de hecho a quien ya ha operado el modelo, cualquiera que sea la entidad de que se trate, y deja en desventaja estructural a las lonjas de propiedad raíz territoriales, a las federaciones y a las demás organizaciones del sector que aspiren legítimamente a participar en el sistema de acreditación. Por ello, en la Sección V.1 se propone un modelo alternativo de habilitación pública con participación plural, inspirado en la arquitectura del Registro Nacional de Turismo: registro público administrado por las cámaras de comercio bajo la supervisión de la Superintendencia de Industria y Comercio, o directamente por esta; certificación de competencias a cargo de organismos de evaluación acreditados por el ONAC bajo la norma ISO/IEC 17024, sin autorización gremial adicional y con la posibilidad de que las lonjas de propiedad raíz y las federaciones del sector se acrediten como organismos certificadores en condiciones de igualdad; función disciplinaria en cabeza de la SIC, conforme a la reserva legal de la Sentencia C-385 de 2015; y una cláusula transitoria de igualdad que impida convertir la experiencia previa como ERA o los convenios preexistentes con el ONAC o el SENA en requisito habilitante. 6. Garantías de pluralidad, libre competencia y prevención de conflictos de interés en el sistema de acreditación Esta observación se formula en términos institucionales y objetivos, con fundamento en la libertad de escoger profesión u oficio (artículo 26 C.P.), la libertad de asociación y el derecho a no asociarse (artículo 38 C.P.), la igualdad de acceso a la actividad económica (artículos 13 y 333 C.P.), la libre competencia, la prohibición de barreras privadas injustificadas y la imparcialidad en el ejercicio de funciones disciplinarias. El problema no es quién funda una entidad determinada, sino que cualquier gremio, incluido el nuestro, pudiera concentrar la acreditación obligatoria de un oficio. El diseño del proyecto genera un riesgo de barrera circular de entrada: la certificación de personas exigida por los artículos 6 y 7 debe ser emitida por entidades acreditadas por el ONAC y, además, "autorizadas por una Entidad Reconocida de Autorregulación", es decir, autorizadas dentro del propio sistema que las ERA administran. A ello se suma un hecho verificable en el expediente: la sección IX ("Impacto fiscal") del informe de ponencia publicado en la Gaceta 196 de 2026 incorpora, sin atribución de fuente, seis numerales de consideraciones técnicas y de derecho comparado, redactados en primera persona del plural ("compartimos algunas consideraciones..."), que defienden el diseño de certificación del proyecto y que son ajenos a	la materia fiscal de esa sección. Asimismo, otros actores del sector, como la Lonja de Bogotá y la Asociación para el Fomento y Desarrollo Inmobiliario (AFYDI), han radicado observaciones críticas, lo que evidencia que la construcción del proyecto no puede presentarse como un consenso sectorial uniforme. En consecuencia, se solicita incorporar reglas generales de arquitectura institucional, entre ellas: • Prohibición de exclusividad y garantía de existencia de varias ERA independientes. • Incompatibilidades para los administradores de las ERA y deber de revelación de conflictos de interés. • Tarifas públicas, objetivas y supervisadas por la Superintendencia de Industria y Comercio. • Separación funcional entre certificación, afiliación gremial y juzgamiento disciplinario. • Participación de consumidores, academia, pequeños corredores y gremios territoriales en los órganos de gobierno. • Recurso ante una autoridad pública contra la negativa de inscripción o afiliación. Estas reglas se concretan en la proposición sustitutiva contenida en la Sección V.1 de este documento. 7. Ausencia de un régimen de transición material y de un eje de formación técnica progresiva El Parágrafo 2 del artículo 12 prevé un plazo de veinticuatro meses para el registro inicial, contado desde la autorización de la primera ERA. Se reconoce, por tanto, la existencia de un plazo; lo que el proyecto no contiene es un verdadero régimen de transición material que reconozca la experiencia previa, permita homologaciones, establezca rutas diferenciales de capacitación y evite la exclusión inmediata de corredores empíricos o de bajos ingresos, que ejercen la actividad como medio de subsistencia. Este punto no es menor en términos constitucionales: en la Sentencia C-385 de 2015, la Corte Constitucional valoró, para la exequibilidad del registro obligatorio de avaluadores de la Ley 1673 de 2013, que el legislador había previsto formas de homologación de requisitos y un período de transición, normas que eliminan las barreras al ejercicio del oficio. El Proyecto de Ley 242 carece de equivalentes, y su enfoque es predominantemente sancionatorio, sin desarrollar el mandato de formalización y productividad del artículo 36 de la Ley 1673 de 2013. Se propone incorporar: reconocimiento certificado de experiencia; evaluación de competencias laborales con apoyo del SENA u otras entidades educativas; certificación técnica por niveles; tarifas diferenciales; periodos de regularización; y un régimen especial para zonas rurales y municipios sin oferta educativa.
8. Ausencia de garantías de protección de datos personales (habeas data) El proyecto prevé un registro de personas naturales, la interconexión y compartición obligatoria de bases de datos entre las ERA y con la Superintendencia de Industria y Comercio (Parágrafo 2 del artículo 13), un procedimiento de consulta pública de la información de miembros y terceros (literal h del artículo 16) y la imposición y publicidad de sanciones disciplinarias. No obstante, no contiene remisión alguna a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 ni desarrolla: la finalidad del tratamiento; las categorías de datos (públicos, semiprivados y privados); el tiempo de permanencia de los antecedentes y sanciones; los derechos de actualización, rectificación y supresión; la seguridad de la información; la identificación de responsables y encargados del tratamiento; ni las condiciones de circulación de la información entre entidades. Se solicita incorporar un artículo específico de protección de datos personales que desarrolle estas garantías. 9. Relación indeterminada con el ordenamiento vigente y cláusula derogatoria genérica El artículo 2 dispone que quienes ejerzan la actividad se regirán "exclusivamente" por la nueva ley, y el artículo 22 deroga "todas aquellas normas que le sean contrarias". Esa formulación genera inseguridad jurídica frente a, entre otros: los artículos 1340 a 1346 del Código de Comercio sobre el contrato de corretaje, incluida la tensión entre la calificación del artículo 4 del proyecto ("operación de medio y no de resultado") y el régimen de remuneración del corredor, cuya comisión se causa con la celebración del negocio; los artículos 36 y 37 de la Ley 1673 de 2013; el Estatuto del Consumidor; la legislación de protección de datos; el régimen de libre competencia; y la responsabilidad civil y contractual de corredores e inmobiliarias. Asimismo, aunque el objeto del proyecto invoca el control del lavado de activos, el articulado no determina sujetos obligados, deberes de debida diligencia, reportes de operaciones, supervisión ni articulación con la UIAF ni con los sistemas SARLAFT/SAGRILAFT. Se solicita definir expresamente la relación del proyecto con las normas mencionadas, sustituir la cláusula derogatoria genérica por derogatorias y armonizaciones expresas, y desarrollar el componente de prevención de lavado de activos que el objeto anuncia. 10. Relación con el régimen de turismo: zona gris frente al Registro Nacional de Turismo, riesgo de doble régimen y desprotección en productos turístico-inmobiliarios El proyecto no contiene ninguna regla de articulación con el régimen del sector turismo (Ley 300 de 1996, modificada por la Ley 2068 de 2020) ni con el Registro Nacional de Turismo (RNT), pese a que la frontera entre ambas actividades es hoy difusa. La operación y administración de establecimientos de alojamiento y de viviendas turísticas, incluida la renta corta gestionada por inmobiliarias y operadores inscritos en el RNT, no constituye técnicamente "Transacción Inmobiliaria" en los términos del artículo 3 reformado, ni arrendamiento en sentido estricto, de	modo que queda en una zona gris frente al artículo 8, que sanciona incluso a quien "se presente" como corredor inmobiliario en avisos, propaganda y plataformas digitales. Numerosas empresas ejercen simultáneamente la venta de inmuebles y la gestión de renta turística bajo una misma marca y una misma publicidad, sin que el proyecto delimite cuál régimen les resulta aplicable. En sentido inverso, la comercialización de proyectos turístico-inmobiliarios (condohoteles, multipropiedad, tiempo compartido y derechos fiduciarios sobre proyectos hoteleros) encajaría en la nueva definición de "Transacción Inmobiliaria", en particular en el literal d) sobre aportes en especie a patrimonios autónomos y en la cláusula antelusión del Parágrafo 2 del artículo 3. Un mismo agente quedaría así sometido simultáneamente al RNT y al RCI, con dos regímenes disciplinarios paralelos, el de la autoridad de turismo, de un lado, y el de una entidad privada de autorregulación, del otro, sin ninguna regla de coordinación, en agravamiento de la inseguridad jurídica señalada en la observación 9. La omisión es especialmente relevante porque el segmento turístico-inmobiliario concentra buena parte de los fraudes patrimoniales recientes: esquemas de "renta turística garantizada", preventas de condohoteles y comercialización de derechos fraccionales con promesas de rentabilidad. Si el objeto del proyecto es prevenir el fraude y proteger el patrimonio de los compradores, resulta incoherente que el articulado guarde silencio sobre el segmento de mayor siniestralidad, al tiempo que captura a sus comercializadores por vía de la cláusula antelusión sin articularse con el régimen turístico que ya los vigila. En la Sección V.2 se propone el parágrafo de delimitación y coordinación correspondiente. 11. Componente de reconocimiento internacional y proyección del sector, incluido el segmento turístico-inmobiliario (propuesta aditiva) El proyecto no contempla mecanismos de reconocimiento internacional, homologación de credenciales o movilidad profesional para los corredores inmobiliarios colombianos, a pesar de que Colombia cuenta con Acuerdos de Reconocimiento Mutuo vigentes en distintas profesiones y de que en el ámbito inmobiliario existe la Asociación de Organismos Reguladores de Bienes Raíces (ARELLO), que agrupa a autoridades públicas de licenciamiento inmobiliario de Estados Unidos y otros países y mantiene una posición institucional sobre portabilidad de licencias entre jurisdicciones. Este referente ofrece una contraparte técnica idónea para explorar mecanismos de cooperación y reconocimiento recíproco, fortaleciendo la competitividad del sector y su aporte al empleo formal y al Producto Interno Bruto. Este componente cobra fuerza adicional en el segmento turístico-inmobiliario: la comercialización internacional de proyectos con destinación turística es un canal frecuente de fraudes transfronterizos y, a la vez, una oportunidad real de negocios inmobiliarios bilaterales. Un esquema de certificación de competencias con proyección internacional permitiría que los comercializadores colombianos se capaciten bajo estándares verificables, aspiren a validación profesional en otros países y eleven la confianza del comprador extranjero en el mercado

colombiano, alineando la prevención del fraude con la apertura de mercados. El texto propuesto se presenta en la Sección V.3, en términos que respetan las competencias constitucionales del Gobierno nacional en la negociación de instrumentos internacionales.

12. Errores formales del informe de ponencia publicado en la Gaceta 196 de 2026

Se observa que el informe de ponencia contiene, en su sección III ("Sobre el proyecto", página 2), una ficha técnica que identifica el proyecto con el título "Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario", la materia "Tributación" y la fecha de radicación "20 de agosto de 2024", datos que no corresponden al Proyecto de Ley 242 de 2025 y que contradicen la sección II del mismo informe. Adicionalmente, el articulado propuesto para segundo debate presenta numeración corrupta: el artículo 7 aparece con numerales 5 a 8 y el artículo 16, en el texto consolidado, con literales l) a v), errores de arrastre de la tabla comparativa que, de aprobarse, quedarían incorporados en la ley.

Si bien estas irregularidades no producen por sí solas la inconstitucionalidad del proyecto, sí afectan la identidad, publicidad, transparencia y claridad del trámite legislativo. Se solicita su corrección formal, la publicación de fe de erratas o la presentación de ponencia corregida antes de continuar el segundo debate.

IV. Matriz de observaciones

Disposición (texto de la Gaceta 196 de 2026)	Observación / Problema identificado	Propuesta de modificación o ajuste
Artículo 1 (Objeto) y exposición de motivos	No se justifica la necesidad de un nuevo régimen legal frente al mecanismo ya previsto en los artículos 36 y 37 de la Ley 1673 de 2013, que la exposición de motivos y la ponencia no mencionan.	Incorporar la justificación de necesidad y una cláusula de armonización que precise qué disposiciones de la Ley 1673 de 2013 se modifican, complementan o derogan.
Artículos 12, 14, 18, 19 y 20 (régimen disciplinario de las ERA)	Déficit de reserva legal: los elementos esenciales del procedimiento disciplinario quedan remitidos a reglamentos privados, en contravía de la Sentencia C-385 de 2015.	Desarrollar en la ley: separación entre investigación y juzgamiento, términos, régimen probatorio y contradicción, impedimentos y recusaciones, recursos y segunda instancia, prescripción, criterios de graduación, notificaciones, publicidad de sanciones y control judicial.
Artículo 3 (nuevo), Parágrafo 1 (pliego de modificaciones)	Se excluye de la regulación el arrendamiento y su administración, que es el segmento con menor intermediación formal y mayor incidencia de fraudes al consumidor, en	Incluir la intermediación en arrendamiento dentro del ámbito de la ley o justificar técnicamente su exclusión.

	contradicción con el objeto protector de la ley.	
Artículo 8 en relación con el artículo 3 reformado	La remisión en bloque a "las definiciones establecidas en el artículo 3", tras la adición de la definición de "Transacción Inmobiliaria", abarcaría actos de disposición celebrados por los propios particulares.	Restringir la remisión del artículo 8 a las definiciones de "Corredor Inmobiliario" y "Correaje Inmobiliario".
Artículos 5, 6 y 15 (Parágrafo 2)	Registro habilitante obligatorio administrado por particulares cuya función se declara expresamente "no pública", con ventaja estructural para la primera ERA autorizada; el diseño replica la arquitectura de la Ley 1673 de 2013, bajo la cual existe una única ERA reconocida.	Modelo de habilitación pública con participación plural (Sección V.1); registro público administrado por las cámaras de comercio o por la SIC; certificación ONAC (ISO/IEC 17024) sin aval gremial; disciplina en cabeza de la SIC; cláusula transitoria de igualdad.
Artículos 15 y 16 (literal j)	Barreras de entrada (cobertura mínima de diez departamentos, certificación autorizada "por una ERA") que configuran riesgo de barrera circular y de concentración de la acreditación.	Garantizar pluralidad efectiva, reducir el umbral territorial, prever incompatibilidades, revelación de conflictos de interés, tarifas públicas supervisadas, separación entre certificación, afiliación y juzgamiento, recurso ante autoridad pública, y acreditación de lonjas de propiedad raíz y federaciones como organismos certificadores en igualdad de condiciones (Sección V.1).
Artículos 6, 7 y 12 (Parágrafo 2)	Existe un plazo de veinticuatro meses para el registro inicial, pero no un régimen de transición material que reconozca la experiencia previa ni evite la exclusión de corredores empíricos o de bajos ingresos.	Establecer certificación técnica escalonada, homologación de experiencia, evaluación de competencias con apoyo del SENA, tarifas diferenciales y régimen especial para Zonas sin oferta educativa.
Artículo 13 (Parágrafo 2) y artículo 16 (literal h)	Interconexión de bases de datos, consulta pública y antecedentes disciplinarios sin garantías de habeas data ni remisión a la Ley 1581 de 2012.	Incorporar un artículo de protección de datos personales: finalidad, categorías de datos, permanencia de antecedentes, derechos de actualización, rectificación y supresión, responsables y encargados, y condiciones de circulación entre ERA.
Artículos 2 y 22	Régimen "exclusivo" y derogatoria genérica que generan inseguridad jurídica frente al Código de Comercio (artículos 1340 a 1348), la Ley 1673 de 2013, el Estatuto del Consumidor y el régimen de prevención de lavado de activos, sin definir sujetos obligados ni articulación con la UIAF.	Sustituir la cláusula por armonización y derogatorias expresas; definir la articulación LAVFT (sujetos obligados, debida diligencia, reportes, supervisión).

Artículos 2, 3 y 8 frente al régimen de turismo (Ley 300 de 1996, Ley 2068 de 2020, RNT)	Zona gris para la gestión de alojamiento y renta corta turística; doble régimen (RNT y RCI) para la comercialización de proyectos turístico-inmobiliarios; silencio sobre el segmento de mayor incidencia de fraudes (renta garantizada, condohoteles, derechos fraccionales).	Parágrafo de delimitación y coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sin duplicidad de registros ni de regímenes disciplinarios (Sección V.2).
Título de Disposiciones Finales	Ausencia de un componente de proyección internacional y movilidad profesional del corredor inmobiliario colombiano, incluido el segmento turístico-inmobiliario, canal frecuente de fraudes transfronterizos y de oportunidades de negocios bilaterales.	Adicionar el artículo nuevo propuesto en la Sección V.3, mediante proposición aditiva acogida y presentada por los ponentes en Plenaria.
Informe de ponencia, Gaceta 196 de 2026 (secciones III y XIII)	La ficha técnica identifica el proyecto con el título "Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario", materia "Tributación" y radicación "20 de agosto de 2024"; el articulado anexo presenta numeración corrupta (artículo 7 con numerales 5 a 8; artículo 16 con literales l a v).	Corrección formal, fe de erratas o ponencia corregida antes de la votación en Plenaria, en garantía de la identidad, publicidad y transparencia del trámite legislativo.

V. Propuestas de proposiciones modificatorias

Se sugiere respetuosamente a los Honorables Representantes ponentes y a los miembros de la Plenaria acoger y presentar las siguientes proposiciones, cuya presentación formal corresponde a los congresistas conforme a la Ley 5ª de 1992:

V.1. Proposición sustitutiva: modelo de habilitación pública con participación plural (artículos 5, 6, 7 y 12 a 20)

Se propone sustituir la arquitectura de Entidades Reconocidas de Autorregulación por un modelo de habilitación pública con participación plural, inspirado en la operación del Registro Nacional de Turismo, registro público administrado por las cámaras de comercio bajo supervisión estatal, en los siguientes términos esenciales:

Artículo 5 (texto sustitutivo). Registro de Corredor Inmobiliario. *Créase el Registro de Corredor Inmobiliario (RCI) como registro público, administrado por las cámaras de comercio del país bajo la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio, o directamente por esta última, conforme lo reglamente el Gobierno nacional. La inscripción en el RCI habilita el ejercicio de la actividad en todo el territorio nacional.*

Artículo 6 (texto sustitutivo, aparte pertinente). *Para la inscripción bastará el certificado de persona expedido por organismo de evaluación de la conformidad acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) bajo la norma ISO/IEC 17024, sin que pueda exigirse autorización, aval o membresía de entidad gremial o de autorregulación alguna. Las lonjas de propiedad raíz, las federaciones y las demás organizaciones del sector podrán actuar como organismos de certificación de personas, previa acreditación ante el ONAC, en condiciones de igualdad y sin exclusividad.*

Parágrafo transitorio de igualdad. *La acreditación de organismos de certificación y el reconocimiento de cualquier entidad con funciones en el sistema no podrán condicionarse a la experiencia previa como Entidad Reconocida de Autorregulación bajo la Ley 1673 de 2013, ni a la existencia de convenios preexistentes con el ONAC o con el SENA, los cuales podrán valorarse como antecedente, pero no erigirse en requisito habilitante ni en criterio de preferencia.*

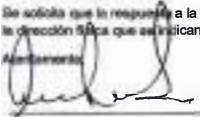
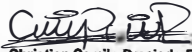
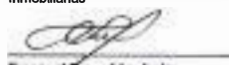
Artículos 12 a 20 (líneas esenciales de sustitución). La función disciplinaria y el régimen sancionatorio quedarán en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, con el procedimiento desarrollado íntegramente en la ley, conforme a la reserva legal señalada en la Sentencia C-385 de 2015; el código de ética se incorporará en la propia ley; y se creará un Consejo Consultivo del Correaje Inmobiliario, con participación de las lonjas de propiedad raíz territoriales, las federaciones del sector, la academia, los consumidores y los pequeños corredores, como instancia de co-regulación entre el Estado y las organizaciones del sector.

V.2. Proposición aditiva: delimitación y coordinación con el régimen de turismo (parágrafo nuevo al artículo 2 o al artículo 3)

Parágrafo [nuevo]. *Las actividades de los prestadores de servicios turísticos inscritos en el Registro Nacional de Turismo, incluida la operación y administración de establecimientos de alojamiento y de viviendas turísticas, no constituyen correaje inmobiliario para efectos de la presente ley. La comercialización de proyectos que impliquen transferencia de dominio o de derechos fiduciarios sobre inmuebles con destinación turística se sujetará a la presente ley, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y sin duplicidad de registros ni de regímenes disciplinarios.*

V.3. Proposición aditiva: reconocimiento internacional de la actividad de correaje inmobiliario

Artículo [nuevo]. Reconocimiento internacional de la actividad de correaje inmobiliario. *El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, evaluará la viabilidad de promover mecanismos de cooperación, homologación y reconocimiento recíproco de competencias profesionales en materia de correaje inmobiliario, incluida la comercialización internacional de*

<i>proyectos inmobiliarios con destinación turística, de conformidad con la Constitución, los tratados vigentes y las competencias de las autoridades de cada país.</i> Parágrafo. Para el efecto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá adelantar los estudios técnicos correspondientes y suscribir memorandos de entendimiento con organismos internacionales de regulación o autorregulación del sector inmobiliario, tales como asociaciones de reguladores de bienes raíces y entidades de estandarización profesional reconocidas internacionalmente. Sustento de la propuesta: Colombia cuenta con Acuerdos de Reconocimiento Mutuo vigentes en distintas profesiones, gestionados con participación de las entidades que expiden la matrícula profesional en cada país. En el sector inmobiliario, la Asociación de Organismos Reguladores de Bienes Raíces (ARELLO) constituye una contraparte técnica idónea para explorar mecanismos de reconocimiento con Colombia. En el segmento turístico-inmobiliario, la certificación con proyección internacional contribuye simultáneamente a prevenir fraudes transfronterizos y a abrir oportunidades de negocios inmobiliarios bilaterales para los comercializadores colombianos. La documentación de soporte correspondiente podrá aportarse en la audiencia o mesa técnica que se solicita, o requerirse al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. VI. Petición Con fundamento en las observaciones, la matriz y la propuesta expuestas, se solicita respetuosamente: - Incorporar el presente documento al expediente legislativo del Proyecto de Ley 242 de 2025 Cámara. - Informar el estado actual del trámite, incluida la fecha programada para el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, y confirmar la vigencia del proyecto conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. - Informar si se ha efectuado nueva designación de ponentes con ocasión del período constitucional 2026-2030. - Trasladar este documento a los Honorables Representantes ponentes, a fin de que las observaciones formuladas sean consideradas mediante proposiciones de modificación, adición o supresión durante el segundo debate en Plenaria. - Convocar audiencia pública o mesa técnica sectorial, con participación plural de asociaciones de corredores, inmobiliarias, lonjas territoriales, academia y consumidores. - Disponer la corrección formal del informe de ponencia publicado en la Gaceta del Congreso 196 de 2026 (ficha técnica de la sección III y numeración del articulado), mediante fe de erratas o ponencia corregida, antes de la votación en Plenaria.	- Evaluar la incorporación de un eje de formación técnica progresiva y de un régimen de transición material, en línea con el mandato de formalización y productividad del artículo 36 de la Ley 1673 de 2013 y con las consideraciones de la Sentencia C-385 de 2015. - Acoger y presentar las proposiciones contenidas en la Sección V de este documento: la sustitutiva del modelo institucional del registro (V.1), la de delimitación y coordinación con el régimen de turismo (V.2) y la aditiva de reconocimiento internacional (V.3). - Subsidiariamente, de no acogerse los ajustes esenciales aquí propuestos, evaluar el archivo del proyecto por falta de necesidad legislativa suficiente, indeterminación parcial del objeto y los déficits constitucionales señalados. VII. Notificaciones Se solicita que la respuesta a la presente comunicación sea remitida al correo electrónico y/o a la dirección física que se indican al pie de este documento.  Juan Carlos Benavides Pineda Representante Legal C.C. 79.497.958 Corporación Agrupación Nacional de Lonjas Inmobiliarias  Andrés Julián Carmona Montoya Presidente Ejecutivo C.C. 80.133.470 Corporación Agrupación Nacional de Lonjas Inmobiliarias  Christian Camilo Preciado Raigosa Director Jurídico y de Asuntos Legislativos C.C. 1.030.537.911 – T.P. 341776 Corporación Agrupación Nacional de Lonjas Inmobiliarias  Emanuel Benavides León Director de Modernización Tecnológica C.C. 1.141.514.488 Corporación Agrupación Nacional de Lonjas Inmobiliarias  Juan Daniel Benavides León Director de Innovación y Estrategia Digital C.C. 1.141.517.602
---	--

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY

NÚMERO 327 DE 2025 CÁMARA

[p]or medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para conmemorar y rendir homenaje al corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana (Chocó), en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales que integran la festividad del Santo Ecce-Homo, y se dictan otras disposiciones.

 2. Despacho del Viceministro General Honorable Presidente NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.  Radicado: 2-2026-054200 Bogotá D.C., 29 de julio de 2026 16:29 Radicado entrada No. Expediente 38636/2026/OFI Asunto: Concepto al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 327 de 2025 Cámara <i>"[p]or medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para conmemorar y rendir homenaje al corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales que integran la festividad del Santo Ecce-Homo, y se dictan otras disposiciones"</i> Gaceta 2259 de 2025. Respetado Presidente: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos: El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto <i>"asociar a la Nación y al Congreso de la República para conmemorar y rendir homenaje al corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales, entre las cuales se integra la festividad del Santo Ecce-Homo, promoviendo su preservación, divulgación y fortalecimiento como parte del patrimonio cultural inmaterial de la Nación."</i> Para tal fin, la iniciativa propone la conmemoración y homenaje del corregimiento de Raspadura, en el departamento del Chocó, mediante la realización de actos de reconocimiento orientados a exaltar su historia, identidad cultural y aportes a la región. En este sentido, se contempla el desarrollo de proyectos de infraestructura, entre los cuales se encuentran la construcción de vías internas, la construcción de una casa de cultura, la adecuación del centro histórico y mejoramiento de viviendas, con el fin de preservar el patrimonio cultural. Asimismo, la iniciativa autoriza al Gobierno nacional y al Congreso de la República a rendir honores al corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, el primer domingo posterior a Semana Santa del año siguiente a la promulgación de la ley, mediante	una programación cultural especial coordinada por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en articulación con las autoridades territoriales competentes. Finalmente, la iniciativa manifiesta que las autorizaciones de gasto previstas en la presente ley se ejecutarán de acuerdo con las disponibilidades del Presupuesto General de la Nación, sin implicar un aumento automático del mismo, y conforme a las normas orgánicas en materia presupuestal Al respecto, se recomienda tener en cuenta los siguientes elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realicen las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996)². En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996³. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal. Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 superior, para la respectiva inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance. Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias⁴.
--	--

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social". "respecto

En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con conmemorar y rendir homenaje al corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales que integran la festividad del Santo Ecce- Homo, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos no tiene asociado impacto fiscal alguno. En todo caso, específicamente sobre las leyes de honores, como aquellas que buscan rendir honores, homenaje y de aniversario, la Corte Constitucional mediante en sentencia C-984 de 2014 ha manifestado lo siguiente: <i>"(...) 57. En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público. (...)”5</i> En consonancia con lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de “autoricese”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuenta de la violación a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁶, se indicó lo siguiente: <i>“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le</i> de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.”. ⁵ M.P. Dra. María Victoria Calle Correa ⁶ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado	<i>está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...”</i> (énfasis fuera del texto). Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, artículo 7º, rinde concepto favorable respecto del proyecto de ley del asunto, indicando que el mismo no genera impacto fiscal para la nación, en tanto se establezca en términos potestativos conforme las consideraciones expuestas en el presente documento para efecto de las deliberaciones legislativas que procedan. Así mismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente. Concedidamente por: LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO LEONARDO ARTURO PAZOS Viceministro General (E) Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGPPN/OAJ Proyecto: Johanna Alejandra Arias Jaramillo- Oficina Asesora de Jurídica Revisó: Fabiola Rojas Simbaqueba – Oficina Asesora de Jurídica Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa – Jefe Oficina Asesora de Jurídica Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario Cámara de Representantes.
--	---

CARTA DE COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE

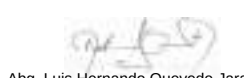
2025 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para reducir los volúmenes de residuos eléctricos y electrónicos en Colombia, a través de la implementación de cargadores universales." (en adelante el "proyecto").

 Bogotá D.C. Honorable Representante DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Comisión Sexta Constitucional Permanente CÁMARA DE REPRESENTANTES CONGRESO DE LA REPÚBLICA diego.caicedo@camara.gov.co comision.sexta@camara.gov.co Asunto: Comentarios de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 351 de 2025 (CÁMARA) “Por medio de la cual se dictan disposiciones para reducir los volúmenes de residuos eléctricos y electrónicos en Colombia, a través de la implementación de cargadores universales.” (en adelante el “proyecto”). Honorable Representante: Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, de manera respetuosa nos permitimos presentar las siguientes observaciones y recomendaciones: Al respecto, el artículo primero del referenciado Proyecto de Ley establece como finalidad “establecer disposiciones para implementar la interoperabilidad común entre accesorios de carga por cable de dispositivos móviles de información y telecomunicaciones que se fabriquen, distribuyan o comercialicen en el territorio nacional, y dictar medidas que promuevan la adecuada recolección y disposición final de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos de consumo, procedentes de accesorios de carga por cable” con el fin de reducir los volúmenes de residuos electrónicos que se llegan a generar en el territorio nacional, toda vez que representan un gran impacto en el medio ambiente. Ahora bien, respecto del inciso primero del artículo segundo del Proyecto de Ley 351 de 2025 Cámara, según el texto contenido en la ponencia para segundo debate propone que, a partir del año 2028, solo se permitirá en el territorio nacional la fabricación, distribución y comercialización de teléfonos inteligentes y tabletas electrónicas equipados con puertos de carga común USB tipo C u la tecnología que en su momento se encuentre vigente como estándar universal adoptado a nivel internacional. De igual forma, el artículo reseñado busca que los comercializadores de estos productos garanticen opciones de venta de estos dispositivos con y sin accesorios de carga, y brindar información sobre el sistema de carga. Para esto, se utilizará una etiqueta y un pictograma, tanto en el empaque como en las instrucciones.	El párrafo primero del artículo citado busca la reglamentación correspondiente designando al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y demás entidades competentes, y concede un plazo de 12 meses para ello. Al respecto, resulta preciso indicar que la limitación de los dispositivos que deben cumplir con el cambio al puerto USB tipo C puede resultar restrictiva, considerando que otros dispositivos electrónicos, tales como parlantes, audífonos, controles y otros accesorios no se encuentran cubiertos por la norma propuesta, lo que no soluciona la situación que el proyecto pretende superar, esto es, reducir los volúmenes de residuos eléctricos y electrónicos en el país. Lo anterior, en tanto no se desarrollan disposiciones frente a estos otros tipos de dispositivos que utilizan otros sistemas de carga, distintos al denominado cargador universal. En este sentido, se sugiere extender la aplicación de la norma a todos los dispositivos electrónicos y, en caso de mantener el alcance actual, acotarla para efectos de acompañarse a aquellos a los que refiere esta iniciativa, es decir, los que tienen sistemas de carga por sistemas de cargadores como el USB tipo A. Asimismo, se considera que la entrega de los accesorios de carga no se encuentra directamente relacionada con el objeto del proyecto, que pretende la implementación de cargadores universales para los dispositivos electrónicos como teléfonos móviles y tabletas. En este sentido, podría presentarse una violación del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución. En consecuencia, se solicita la eliminación de las referencias a la venta de dispositivos sin cargadores a fin de mantener la unidad de materia del proyecto. De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente en relación con el particular. Concedidamente,  CIELO RUSINQUE URREGO SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO
---	--

CARTA DE COMENTARIOS DE CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ASAMBLEAS Y DIPUTADOS DE COLOMBIA, SOLICITUD DE EXCLUSIÓN DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 534 DE 2026 CÁMARA, 70 DE 2025 SENADO, Y PRESENTACIÓN DE PROPOSICIÓN DE SUPRESIÓN.

por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones.

 CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ASAMBLEAS Y DIPUTADOS DE COLOMBIA Nit 900575740-4 Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2026 HONORABLES REPRESENTANTES A LA CÁMARA CÁMARA DE REPRESENTANTES Congreso de la República Bogotá, D. C. Asunto: Solicitud de exclusión de las Asambleas Departamentales del Proyecto de Ley Orgánica N.º 534 de 2026 Cámara – 070 de 2025 Senado y presentación de proposición de supresión. Honorables Representantes: La CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ASAMBLEAS Y DIPUTADOS DE COLOMBIA – CONFADICOL, en ejercicio de su función de representación, integración y defensa institucional de las asambleas departamentales y sus diputados, se permite dirigirse a todos los miembros de la Honorable Cámara de Representantes para solicitar que, durante el segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica N.º 534 de 2026 Cámara – 070 de 2025 Senado, “Por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones”, se presente y apruebe una proposición de supresión que excluya a las Asambleas Departamentales del ámbito de aplicación del proyecto. Esta solicitud implica, especialmente, que se mantengan incólumes los artículos 32 y 33 de la Ley 2200 de 2022 y se supriman del proyecto las referencias a los secretarios generales de las asambleas departamentales contenidas en su objeto, período, requisitos, capacitación, consultas y demás disposiciones concordantes. La petición no desconoce el propósito general de profesionalizar y fortalecer las secretarías de las corporaciones públicas territoriales. Lo que se cuestiona es que se modifique de manera sustancial el régimen propio de las Asambleas Departamentales, particularmente el período de elección de su Secretario General, sin que previamente se hubiese adelantado un espacio suficientemente amplio y específico de interlocución institucional con las corporaciones y diputados directamente afectados por esa decisión. Actualmente, el artículo 32 de la Ley 2200 de 2022 establece que el Secretario General de la Asamblea es elegido mediante convocatoria pública para un período de un (1) año, del 1.º de enero al 31 de diciembre, con posibilidad de reelección. El texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara modifica sustancialmente ese régimen al establecer un período institucional de dos (2) años y una sola posibilidad de reelección. Debe advertirse, además, que la propia evolución del proyecto evidencia cambios relevantes que ameritaban una discusión directa con las asambleas. La ponencia para primer debate publicada en la Gaceta 350 de 2026 proponía para los secretarios de las asambleas un período institucional de cuatro (4) años, bajo el argumento de garantizar estabilidad, continuidad administrativa y correspondencia con el ciclo constitucional de la corporación. Sin embargo, el texto posteriormente aprobado en Comisión Primera redujo ese período a dos (2) años, mientras mantuvo cuatro años para los secretarios de los concejos municipales y distritales. No se trata de una modificación menor. La disposición vigente permite que cada Asamblea, dentro de su período constitucional, evalúe anualmente la continuidad de quien ejerce su Secretaría General; el proyecto transforma esa decisión en períodos institucionales bienales y limita expresamente la reelección. Por ello, la regulación incide directamente en la organización administrativa, funcionamiento y capacidad de decisión de las corporaciones departamentales. La Constitución Política reconoce expresamente que las Asambleas Departamentales son corporaciones político-administrativas de elección popular que gozan de autonomía administrativa y presupuesto propio. El artículo 299 constitucional protege esa autonomía, mientras el artículo 287 reconoce el principio general de autonomía de las entidades territoriales. La propia Ley 2200 de 2022 dispone que la determinación de la estructura administrativa de las asambleas, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración corresponden a la respectiva corporación. Asimismo, atribuye expresamente a cada Asamblea la elección, mediante convocatoria pública, de su Secretario General para el período previsto en la ley. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-380 de 2019, reiteró que, aunque el Legislador cuenta con potestad para regular las entidades territoriales, el núcleo esencial de la autonomía territorial es irreductible e indisponible y comprende la capacidad de gestionar sus propios asuntos y actuar a través de sus órganos de gobierno. La Corte también ha advertido que la regulación legal no puede vaciar de contenido la autonomía territorial reconocida por la Constitución. En igual sentido, la Sentencia C-036 de 2023, al estudiar disposiciones de la Ley 2200 de 2022, destacó la naturaleza plural, representativa y territorial de las asambleas departamentales y la relevancia constitucional de preservar sus espacios de deliberación y decisión. Por su parte, la Sentencia C-112 de 2023 reiteró que las facultades del Congreso para regular el régimen territorial son amplias, pero deben ejercerse dentro de los límites constitucionales. Estos precedentes no han resuelto específicamente cuál debe ser el período del Secretario General de una Asamblea Departamental. En consecuencia, no se sostiene que exista una sentencia que haya declarado inconstitucional un período de dos años. El argumento central es otro: una intervención legislativa que incide de manera directa sobre la organización y funcionamiento de las asambleas debe estar suficientemente justificada y debe respetar el marco constitucional de autonomía territorial.
Por estas razones, consideramos que una reforma de esta naturaleza no debería adoptarse respecto de las asambleas departamentales sin escuchar previamente, de manera directa y representativa, a quienes integran las treinta y dos corporaciones del país y conocen sus realidades administrativas, presupuestales y territoriales. En consecuencia, solicitamos respetuosamente a cada uno de los Honorables Representantes a la Cámara: - Presentar, suscribir y apoyar una proposición de supresión mediante la cual se excluya a las Asambleas Departamentales y a sus Secretarios Generales del Proyecto de Ley Orgánica N.º 534 de 2026 Cámara – 070 de 2025 Senado, manteniendo vigente para estas corporaciones el régimen establecido en la Ley 2200 de 2022. - Suprimir, en consecuencia, las disposiciones que pretendan modificar los artículos 32 y 33 de la Ley 2200 de 2022, así como toda referencia a las Asambleas Departamentales o a sus Secretarios Generales contenida en los demás artículos del proyecto. - Subsidiariamente, en caso de no acogerse la exclusión inmediata, solicitar votación separada de las disposiciones que afecten a las asambleas y suspender su aprobación hasta que se realice una mesa técnica nacional con participación de las asambleas departamentales, sus diputados, sus mesas directivas y las organizaciones que los representan. La solicitud es jurídicamente viable en esta etapa. El artículo 160 de la Constitución Política autoriza que durante el segundo debate cada Cámara introduzca las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. A su vez, la Ley 5.ª de 1992 contempla las proposiciones de modificación, adición y supresión dentro del trámite legislativo. No se está solicitando el archivo del proyecto ni se pretende impedir que continúe su discusión respecto de los concejos municipales y distritales. La petición es concreta: retirar del articulado a las Asambleas Departamentales y preservar el régimen actualmente establecido por la Ley 2200 de 2022 hasta que una eventual reforma sea construida y discutida de manera específica con el nivel departamental. Agradecemos que esta solicitud sea valorada antes de la votación del proyecto en la Plenaria de la Cámara de Representantes y que quienes compartan estas consideraciones presenten o coadyuven la correspondiente proposición de supresión.  Dip Federico Ucross Presidente CONFADICOL  Abg. Luis Hernando Quevedo Jara Director Ejecutivo CONFADICOL  Dip Rosita Jiménez Secretaría CONFADICOL  Dip Victoria Eugenia Castro Silva Presidenta Comisión relaciones Políticas

C O N T E N I D O

Gaceta número 1339 - lunes, 21 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.
PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 359 de 2026, por medio de la cual se protegen los derechos de las personas trabajadoras del sector aeronáutico frente a las conductas de pasajeros disruptivos.1

Proyecto de Ley 360 de 2026 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para promover el acceso a maquinaria amarilla incautada para municipios de sexta categoría, se modifica la Ley 1708 de 2014 y se dictan otras disposiciones.20

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la Corporación Agrupación Nacional de Lonjas Inmobiliarias al Proyecto de Ley 242 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea la regulación del corredor inmobiliario.24

Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 327 de 2025 Cámara, [p]or medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para conmemorar y rendir homenaje al corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana (Chocó), en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales que integran la festividad del Santo Ecce-Homo, y se dictan otras disposiciones.27

Carta de comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 351 de 2025 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para reducir los volúmenes de residuos eléctricos y electrónicos en Colombia, a través de la implementación de cargadores universales. (en adelante el “proyecto”).....28

Carta de comentarios de Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia, solicitud de exclusión de las Asambleas Departamentales del proyecto de ley orgánica número 534 de 2026 Cámara, 70 de 2025 Senado, y presentación de proposición de supresión, por medio del cual se fortalece y profesionaliza la función de los secretarios de los cuerpos colegiados territoriales de elección popular y se dictan otras disposiciones.29