

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° ____ DE 2026 CÁMARA
"LEY ANTIVANDALISMO - MEDIANTE LA CUAL SE BRINDA
HERRAMIENTAS A LAS AUTORIDADES PARA LA ATENCIÓN DE
HECHOS DE VIOLENCIA EN EL MARCO DE LA PROTESTA SOCIAL Y
SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE MANIFESTACIÓN Y
REUNIÓN".**

Bogotá D.C., 21 de julio de 2026

Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N°__ DE 2026
CÁMARA, *"LEY ANTIVANDALISMO - MEDIANTE LA CUAL SE BRINDA
HERRAMIENTAS A LAS AUTORIDADES PARA LA ATENCIÓN DE HECHOS DE
VIOLENCIA EN EL MARCO DE LA PROTESTA SOCIAL Y SE REGULA EL
DERECHO FUNDAMENTAL DE MANIFESTACIÓN Y REUNIÓN"*.

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno y regular conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de Ley Estatutaria *"LEY ANTIVANDALISMO - MEDIANTE LA CUAL SE BRINDA HERRAMIENTAS A LAS AUTORIDADES PARA LA ATENCIÓN DE HECHOS DE VIOLENCIA EN EL MARCO DE LA PROTESTA SOCIAL Y SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE MANIFESTACIÓN Y REUNIÓN"*, para lo cual, me permito adjuntar copia física y digital del proyecto de ley en cuestión.

Cordialmente,

SIMÓN MOLINA GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
CREEMOS

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2026

**"LEY ANTIVANDALISMO - MEDIANTE LA CUAL SE BRINDA HERRAMIENTAS
A LAS AUTORIDADES PARA LA ATENCIÓN DE HECHOS DE VIOLENCIA EN
EL MARCO DE LA PROTESTA SOCIAL Y SE REGULA EL DERECHO
FUNDAMENTAL DE MANIFESTACIÓN Y REUNIÓN"**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA**

CAPÍTULO I

**Objeto, elementos esenciales, principios, definiciones, ámbito de aplicación,
derechos, deberes, y límites.**

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto brindar herramientas a las autoridades y fuerzas públicas para la atención de hechos de violencia en el marco de la protesta social, así como la regulación integral del derecho fundamental de protesta, contenido en el derecho de reunión y manifestación consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política.

Así mismo, se busca establecer de manera expresa, previa y previsible sus límites; fijar las obligaciones de quienes participan, organizan o convocan; determinar las competencias y los deberes de las autoridades; y garantizar la protección efectiva de la vida, la integridad, la seguridad, la movilidad, los bienes, la actividad económica lícita, el acceso a servicios esenciales y los demás derechos de las personas que no participan en la manifestación.

ARTÍCULO 2°. NATURALEZA Y CONTENIDO. Se reconoce la naturaleza del derecho fundamental de protesta como un derecho interrelacionado e interdependiente, en especial con los derechos de libertad de expresión y asociación consagrados, respectivamente, en los artículos 20 y 38 de la Constitución Política, así como los principios de participación y pluralismo democrático, entendiéndose que su garantía depende de la materialización de los demás derechos fundamentales a los que se encuentra ligado.

Se reconoce que la conglomeración de personas, identificadas con fines comunes, con el propósito de manifestarse por diversos medios mediante un actuar pacífico y sin violencia para la expresión de un mensaje o exigencia, constituye el núcleo irreductible del derecho de manifestación y reunión o protesta.

Su protección comprende la posibilidad de congregarse, permanecer, desplazarse y comunicar colectivamente ideas, reivindicaciones o desacuerdos, siempre que el comportamiento sea pacífico y se mantenga dentro de los límites previstos en la Constitución y en esta ley.

ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS. Serán principios rectores de la interpretación y aplicación de esta ley, junto a los demás dispuestos por el orden legal y constitucional vigente:

1. Protección concurrente. Las autoridades protegerán de manera simultánea los derechos de manifestantes y terceros, sin reconocer prevalencias abstractas y atendiendo a la gravedad concreta de los riesgos.
2. Diálogo eficaz. El diálogo será preferente cuando las condiciones materiales lo permitan, pero no impedirá la actuación inmediata ante amenazas graves o inminentes.
3. Legalidad y reserva de ley. Toda limitación deberá fundarse en la Constitución y en una causal expresamente prevista en la ley.
4. Primacía de la vida y la integridad. Ante una amenaza real, grave y verificable contra la vida o la integridad, la autoridad adoptará de inmediato las medidas indispensables para neutralizarla.
4. Prevención. La gestión institucional se anticipará a riesgos previsibles mediante planeación, información, coordinación, presencia territorial y protección de puntos críticos.
5. Necesidad. Las medidas restrictivas procederán cuando sean indispensables para alcanzar una finalidad constitucional legítima y no exista otra medida igualmente eficaz y menos lesiva.
6. Proporcionalidad. La intensidad, duración y alcance de cada medida guardarán relación con la gravedad, actualidad, extensión y persistencia de la afectación.
7. Gradualidad. La intervención avanzará por niveles de comunicación, orden, contención, individualización, retiro y, cuando sea indispensable, dispersión.
8. Diferenciación. La actuación se dirigirá prioritariamente contra quienes ejecuten conductas violentas, delictivas o excluidas de protección.
9. Oportunidad y eficacia. La autoridad actuará sin dilaciones injustificadas y no permitirá la consolidación de riesgos graves, bloqueos críticos o ataques contra personas, bienes o servicios esenciales.
10. Continuidad de servicios esenciales. La gestión de la manifestación preservará la atención sanitaria, la respuesta a emergencias, el

abastecimiento básico y el funcionamiento de la infraestructura indispensable.

11. Responsabilidad individual. La participación pacífica no genera responsabilidad por actos ajenos. Quien ejecute, determine, facilite o encubra ilícitamente una conducta responderá conforme al ordenamiento.

12. Trazabilidad y rendición de cuentas. Las decisiones restrictivas y el uso de la fuerza serán motivados, registrados y sometidos a control.

13. Coordinación. Las autoridades actuarán con unidad de propósito, claridad de mando e intercambio oportuno de información.

ARTÍCULO 4°. DEFINICIONES. Se adoptarán las siguientes definiciones para la aplicación de las disposiciones normativas contenidas en la presente ley:

1. Manifestación pública y pacífica. Congregación temporal de personas que expresa colectivamente ideas, intereses o reivindicaciones sin violencia material, coacción grave o amenaza.

2. Tercero no manifestante. Persona que no participa en la reunión, manifestación o protesta y cuyos derechos, bienes, actividades o acceso a servicios pueden resultar afectados por su desarrollo.

3. Organizador o convocante identificable. Persona natural o jurídica que promueve, coordina o dirige públicamente la manifestación y dispone de capacidad efectiva para comunicar decisiones logísticas a sus participantes.

4. Enlace. Persona designada voluntariamente para mantener comunicación operativa entre organizadores, participantes y autoridades.

5. Violencia material. Uso intencional de fuerza contra personas o bienes, idóneo para causar muerte, lesión, incendio, destrucción o daño.

6. Coacción grave. Violencia o amenaza seria e idónea dirigida a obligar a una persona a participar, permanecer, retirarse, cerrar un establecimiento, interrumpir una actividad lícita o abstenerse de circular.

7. Acto violento aislado. Conducta individualizable que no domina ni determina el desarrollo general de la manifestación y puede ser atendida mediante intervención focalizada.

8. Violencia generalizada. Pluralidad relevante, extendida o coordinada de actos violentos que impide controlar la situación mediante medidas exclusivamente individualizadas y compromete de forma grave la vida, la integridad, la seguridad o los bienes.

9. Arma. Instrumento, mecanismo, sustancia u objeto diseñado o utilizado para amenazar, lesionar, causar muerte, incendio, explosión o daño a

personas o bienes, incluidos los elementos improvisados empleados con esa finalidad.

10. Bloqueo total. Obstrucción material que impide completamente la circulación general o prioritaria por una vía.

11. Bloqueo parcial. Ocupación u obstrucción que reduce de manera sustancial la capacidad de una vía, impide el paso de determinados usuarios o compromete el acceso oportuno a un destino esencial.

12. Corredor de emergencia. Franja o ruta permanentemente disponible para ambulancias, bomberos, rescate, atención de desastres, evacuación de personas, misiones médicas y demás servicios de respuesta urgente.

13. Infraestructura crítica. Bien, instalación, red, sistema, nodo o servicio cuya afectación grave compromete la vida, la salud, la seguridad, el abastecimiento, el agua, la energía, las comunicaciones, el transporte o la respuesta a emergencias.

14. Riesgo grave, actual o inminente. Peligro sustentado en hechos objetivos y verificables que ocurre, se encuentra en curso o razonablemente está próximo a materializarse y puede producir una afectación grave a derechos o bienes constitucionalmente protegidos.

15. Servicio esencial. Actividad reconocida por la Constitución o la ley cuya interrupción compromete directamente necesidades indispensables de la población o el funcionamiento básico de la comunidad.

ARTÍCULO 5°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplica en todo el territorio nacional a las reuniones, manifestaciones y protestas públicas desarrolladas en espacios públicos o en lugares privados abiertos al público, así como a las actuaciones preventivas, concomitantes y posteriores de las autoridades civiles, administrativas y de policía.

Las reuniones de carácter exclusivamente privado se registrarán por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, sin perjuicio de la intervención inmediata de las autoridades cuando se presenten delitos, riesgos graves para la vida o la integridad, emergencias o afectaciones externas a terceros.

ARTÍCULO 6°. DERECHOS DE LOS MANIFESTANTES. Serán derechos de los manifestantes en ejercicio del derecho fundamental de protesta:

1. A ser escuchados por parte de las autoridades y fuerzas públicas en la expresión de los mensajes de protesta y exigencias que motiven la manifestación o reunión.

2. A participar en reuniones, manifestaciones y protestas públicas y pacíficas sin discriminación ni autorización previa, atendiendo a los procedimientos especiales previstos para espacios restringidos en esta ley.
3. A ser protegidos en el ejercicio de su derecho por parte de las autoridades y fuerzas públicas. El uso de la fuerza dirigida contra los manifestantes por parte de la fuerza pública será de carácter excepcional, mediando siempre instancias previas de diálogo.
4. A no ser objeto de restricciones o limitaciones arbitrarias por parte de las autoridades y fuerzas públicas.
5. A que las reuniones y manifestaciones no sean disueltas de forma arbitraria. La disolución será una medida excepcional adoptada en los eventos de violencia generalizada.
6. A No ser afectados por medidas colectivas cuando sea materialmente posible individualizar a quienes ejecutan conductas violentas o ilícitas.
7. A conocer la identificación y calidad en la que actúan las autoridades y fuerzas públicas que acompañen la manifestación. Los funcionarios deberán portar elementos de identificación visibles durante el acompañamiento a reuniones y manifestaciones.
8. A observar y documentar el desarrollo de la reunión o manifestación, y el actuar de las autoridades y fuerzas públicas en el transcurso de la misma.
9. Los demás concordantes con el orden constitucional y legal vigente.

ARTÍCULO 7°. DEBERES DE LOS MANIFESTANTES. Serán deberes de los manifestantes en ejercicio del derecho fundamental de protesta:

1. Velar por el desarrollo pacífico de la reunión o manifestación, respetando los límites del ejercicio del derecho en su objeto y ejecución, y abstenerse de ejecutar, promover o facilitar violencia, coacción, amenazas, daños o delitos.
2. Respetar a las autoridades y fuerzas públicas que acompañen el desarrollo de la reunión o manifestación.
3. Respetar los derechos fundamentales de los terceros no manifestantes.
4. Velar por el cuidado, preservación e integridad de la propiedad privada y la infraestructura y espacios públicos, evitando su destrucción o deterioro en el transcurso de la reunión o manifestación.

5. Mantener libres los corredores de emergencia y permitir de inmediato el paso de ambulancias, bomberos, rescate, misiones médicas y autoridades que atiendan una urgencia.
6. Abstenerse de impedir mediante violencia, amenaza, daño u obstáculo peligroso el ingreso a hospitales, estaciones de emergencia, instalaciones de servicios esenciales o infraestructura crítica.
7. Abstenerse de realizar o incitar actos de violencia.
8. Los demás exigidos por el orden constitucional y legal vigente.

ARTÍCULO 8°. DEBERES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS. Serán deberes de las autoridades públicas en atención al desarrollo de las manifestaciones y reuniones en el marco del ejercicio del derecho a la protesta, además de los contenidos en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes:

1. Respetar el derecho de reunión y manifestación. Las autoridades deben abstenerse de impedir, obstaculizar o desincentivar arbitrariamente el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica.
2. Adoptar las medidas necesarias para que la manifestación pueda desarrollarse en condiciones adecuadas, mediante acciones de coordinación, prevención y gestión institucional que permitan compatibilizar el ejercicio del derecho con los demás intereses constitucionales y derechos de terceros no manifestantes.
3. Garantizar la vida, la integridad personal y la seguridad de quienes participan en la manifestación, así como prevenir agresiones provenientes de terceros o de grupos que pretendan alterar su desarrollo pacífico.
4. Procurar mecanismos de comunicación, concertación y resolución pacífica de los conflictos que puedan surgir durante la manifestación.
5. Intervenir únicamente cuando exista una causa constitucional y legal. Toda intervención sobre una reunión o manifestación debe fundarse en la Constitución y la ley, responder a una finalidad legítima y respetar los principios de necesidad y proporcionalidad, así como los demás dispuestos en la presente ley.
6. Individualizar las conductas contravencionales o ilícitas y evitar intervenciones que afecten a quienes ejercen legítimamente el derecho de reunión.

7. Permitir y garantizar la labor de quienes documentan u observan las manifestaciones, absteniéndose de impedir injustificadamente el registro de los procedimientos o de obstaculizar su actividad.

PARÁGRAFO PRIMERO. El personal con funciones de planeación, mando, diálogo, intervención, investigación y uso de dispositivos menos letales recibirá formación periódica y verificable en derechos fundamentales, derecho de policía, protección de terceros, negociación, manejo de multitudes, primeros auxilios, atención de personas vulnerables, preservación de evidencia y uso diferenciado de la fuerza.

El Gobierno nacional establecerá estándares mínimos de certificación y actualización, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales de cada entidad.

ARTÍCULO 9°. LÍMITES AL DERECHO DE MANIFESTACIÓN Y REUNIÓN.

Los límites al derecho de manifestación y reunión se categorizan en límites materiales y límites de ejecución.

1. Límites materiales. No se encuentra protegida la reunión cuyo propósito directo, público e inequívoco sea ejecutar delitos; hacer propaganda de la guerra; promover una apología del odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia; o instigar de manera concreta a la comisión de conductas punibles. La sola controversia, dureza, impopularidad u oposición del mensaje frente al Gobierno, las autoridades o sectores sociales no constituye causal de limitación.
2. Límites de ejecución. Quedan expresamente prohibidos los actos de violencia en el desarrollo de las manifestaciones y reuniones.

ARTÍCULO 10. CONDUCTAS EXCLUIDAS DEL ÁMBITO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

El derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica protege exclusivamente las conductas desarrolladas de manera pacífica, conforme al artículo 37 de la Constitución Política.

No se encuentran comprendidas dentro del ámbito de protección constitucional del derecho las conductas individuales o colectivas que impliquen violencia contra las personas, vandalismo, terrorismo, destrucción de bienes públicos o privados, afectación grave de

infraestructura pública o estratégica, uso de armas o artefactos peligrosos, comisión de delitos o cualquier otra actuación que vulnere gravemente los derechos fundamentales de terceros o los límites del derecho de protesta definidos en la Constitución Política y el orden legal vigente.

La exclusión de protección constitucional recaerá únicamente sobre quienes ejecuten dichas conductas y no afectará el derecho de quienes continúen ejerciendo la manifestación de manera pacífica.

Cuando existan elementos objetivos que permitan verificar la ocurrencia de estas conductas, las autoridades competentes podrán adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos fundamentales, preservar la convivencia y restablecer el orden público, dispersar conductas coordinadas de violencia, observando los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, gradualidad, diferenciación y rendición de cuentas.

CAPÍTULO II

Sobre la planeación y desarrollo de las reuniones y manifestaciones.

ARTÍCULO 11. DESARROLLO DE LAS MANIFESTACIONES. Se entenderá para efectos del actuar de las autoridades y fuerzas públicas que las manifestaciones constan de una fase preliminar, una fase de ejecución, y una fase posterior.

ARTÍCULO 12. SOBRE EL AVISO PREVIO EN FASE PRELIMINAR. Los manifestantes podrán, por conducto de un representante o cualquier persona participante, dar a conocer a la autoridad local o funcionario que para tal efecto designen las autoridades territoriales, los aspectos logísticos de la manifestación en aras de garantizar el acompañamiento idóneo de las autoridades y fuerzas públicas para la garantía del ejercicio pacífico del derecho a la protesta previo a su desarrollo, y las adecuaciones que para efectos de movilidad deba realizar la entidad territorial.

PARÁGRAFO PRIMERO. Se entienden por aspectos logísticos de la manifestación: (i) La hora aproximada de inicio y finalización, (ii) Los puntos de encuentro y llegada de la movilización, (iii) El recorrido planeado, (iv) Las temáticas o exigencias que motivan la movilización, (v) Los otros que puedan ser considerados de necesario conocimiento para la autoridad.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Así mismo, se entiende por acompañamiento idóneo de las autoridades públicas (i) La disposición del personal designado para diálogo y concertación con los manifestantes, (ii) La disposición de los elementos de policía necesarios para el cuidado de los manifestantes y la prevención de la vulneración de los límites de la manifestación, de acuerdo al artículo 9 de la presente ley, (iii) La disposición de los elementos de primeros auxilios y atención de emergencias que puedan estimarse necesarios en consideración al tamaño y duración de la manifestación, (iv) Las demás acciones que puedan estimarse necesarias atendiendo a la particularidad de cada manifestación y en aras de garantizar el derecho fundamental de los manifestantes.

PARÁGRAFO TERCERO. La entidad territorial correspondiente no podrá prohibir o limitar el desarrollo de la reunión o manifestación por la ausencia del aviso previo, salvo cuando se pretenda realizar en vías, zonas o espacios públicos cuya ocupación comprometa de manera grave la vida, la integridad, la atención de emergencias, la continuidad de servicios esenciales, la operación de infraestructura crítica o los derechos fundamentales de terceros, y hayan sido declarados espacios restringidos. Los concejos municipales o distritales, a iniciativa del alcalde, regularán la declaratoria, delimitación, señalización, revisión periódica y publicidad de estos espacios según el artículo 13 de la presente ley, así como el procedimiento objetivo, expedito y motivado para autorizar reuniones o manifestaciones en ellos, de conformidad con las categorías, finalidades, límites y garantías establecidos en esta ley. La decisión no podrá fundarse en el contenido ideológico, político, religioso o moral de la manifestación y deberá prever, cuando sea materialmente posible, lugares o recorridos alternativos idóneos.

ARTÍCULO 13. ESPACIOS DE PROTECCIÓN REFORZADA. Se reconoce la protección reforzada a los accesos operacionales de hospitales, estaciones de bomberos, centros de respuesta a emergencias, aeropuertos, plantas de agua, energía y combustibles, centros de comunicaciones, instalaciones con riesgo industrial o ambiental y demás infraestructura crítica según lo determinado por las autoridades locales.

La autoridad deberá impedir ocupaciones que anulen su funcionamiento, generen un riesgo grave o bloqueen la respuesta a emergencias. Siempre que sea materialmente posible, ofrecerá un lugar o recorrido alternativo que preserve la eficacia comunicativa de la manifestación.

ARTÍCULO 14. PLANES TERRITORIALES DE PREVENCIÓN Y RESPUESTA. Los municipios y distritos adoptarán y mantendrán actualizado un plan territorial para la gestión de manifestaciones que identifique corredores de emergencia, infraestructura crítica, servicios esenciales, rutas alternativas, capacidades sanitarias, puntos de concentración recurrente, medios de comunicación pública y responsables institucionales.

El plan no podrá crear prohibiciones distintas de las previstas en la ley. Su finalidad será concretar la gestión operativa, reducir riesgos previsibles y asegurar una respuesta coordinada.

ARTÍCULO 15. CORREDORES DE EMERGENCIA Y CONTINUIDAD OPERACIONAL. En toda ocupación de vía o espacio público deberá habilitarse por parte de los manifestantes un corredor de emergencia en los eventos en los que sea necesario. La obstrucción deliberada del paso de ambulancias, bomberos, rescate, misiones médicas o evacuaciones, después de una orden clara de habilitación, constituye conducta excluida de protección y habilita intervención inmediata, focalizada y proporcional.

ARTÍCULO 16. INFORMACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN DE MOVILIDAD. La autoridad territorial informará oportunamente a la ciudadanía sobre cierres, desvíos, rutas alternativas, zonas de riesgo y medidas de protección, sin divulgar información que comprometa operaciones legítimas o la seguridad de personas.

Las autoridades de tránsito y transporte adoptarán medidas para reducir la afectación, facilitar el acceso de residentes, trabajadores y usuarios de servicios esenciales y restablecer la movilidad tan pronto desaparezca la causa que justificó la restricción.

ARTÍCULO 17. DEBER DE ACOMPAÑAMIENTO DE LAS AUTORIDADES. Las autoridades y fuerzas públicas tienen el deber de acompañar las reuniones y manifestaciones desarrolladas en espacios públicos con el fin de garantizar la protección de los derechos de las personas manifestantes y no manifestantes, rigiendo su actuación por las disposiciones de la presente ley y demás normas concordantes.

CAPÍTULO III.

Sobre el actuar de las autoridades y la fuerza pública.

ARTÍCULO 18. AUTORIDADES COMPETENTES. El alcalde municipal o distrital es la primera autoridad de policía en su jurisdicción y dirige la gestión civil y administrativa de las manifestaciones. El gobernador coordinará y apoyará cuando la situación abarque varios municipios, supere la capacidad local o tenga impacto departamental. La Policía Nacional ejecutará las órdenes y ejercerá sus competencias constitucionales y legales bajo unidad de mando.

La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías ejercerán acompañamiento, vigilancia y protección de derechos dentro de sus competencias, sin asumir mando operativo ni sustituir a la autoridad civil.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las Fuerzas Militares podrán excepcional y temporalmente apoyar las labores de la Policía Nacional en eventos de grave alteración de la seguridad y la convivencia que constituyan emergencia o calamidad pública.

ARTÍCULO 19. PUESTO DE MANDO UNIFICADO. El Puesto de Mando Unificado (PMU) es la instancia de coordinación estratégica y operativa para prevenir riesgos, proteger derechos y adoptar decisiones durante manifestaciones de impacto relevante. El PMU estará integrado por:

1. El alcalde o gobernador competente, o su delegado con capacidad decisoria, quien lo presidirá;
2. El comandante de la Policía en la jurisdicción o su delegado operativo;
3. El responsable territorial de movilidad o tránsito; y
4. El responsable territorial de gestión del riesgo, salud o emergencias, según la naturaleza predominante de la situación.

El Ministerio Público será convocado como acompañante permanente con voz y sin voto. Podrán ser citadas las entidades cuya competencia resulte indispensable para el caso concreto. La ausencia de un integrante distinto de quien ejerce la autoridad civil y del mando policial no será impedimento para la toma de decisiones urgentes.

ARTÍCULO 20. ACTIVACIÓN DEL PMU. El PMU se activará cuando la magnitud, localización, duración, simultaneidad, información de riesgo o impacto probable de la manifestación exija coordinación interinstitucional cuando exista afectación relevante a varias jurisdicciones, así como cuando

se presenten conductas excluidas de protección, bloqueos críticos, riesgos para servicios esenciales o actos violencia.

En situaciones urgentes, la autoridad competente podrá adoptar decisiones inmediatas y someterlas sin demora a registro, coordinación y control en el PMU.

ARTÍCULO 21. DIÁLOGO, COMUNICACIÓN OPERATIVA Y AGOTAMIENTO DE INSTANCIAS DE DIÁLOGO PREVIAS. La autoridad establecerá comunicación con organizadores, enlaces o participantes para prevenir riesgos, informar decisiones, habilitar corredores, acordar ajustes logísticos y procurar el cese de afectaciones. El diálogo deberá ser real, verificable y orientado a resultados concretos.

El personal designado por las autoridades y fuerzas públicas para establecer las instancias de diálogo con los manifestantes estará a disposición de los mismos durante el transcurso de la reunión o manifestación como mecanismo de escucha y participación democrática, así como mecanismo preventivo de actos de violencia.

El diálogo se entenderá agotado respecto de la conducta específica cuando resulte materialmente imposible establecer contacto; exista negativa expresa a cumplir una orden legal; persista la afectación después de oportunidades razonables de cumplimiento; o se presente una amenaza que exija actuación inmediata. La ausencia de un organizador identificable no impedirá impartir órdenes generales claras y audibles.

Así mismo, los eventos de violencia aislados o generalizados serán condición en la que se entiende agotada la instancia previa de diálogo dispuesta por las autoridades y fuerzas públicas por medio del personal de acompañamiento de la reunión o manifestación, quienes deberán adelantar las actuaciones que para tales eventos dispone la presente ley, sin perjuicio de las acciones que puedan ser adelantadas por las autoridades en caso de identificarse la comisión de delitos o actos sancionados por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

ARTÍCULO 22. ÓRDENES DE CESACIÓN, HABILITACIÓN, TRASLADO O EVACUACIÓN. Antes de adoptar una medida de dispersión, cuando las circunstancias lo permitan, la autoridad competente impartirá una orden clara, audible, motivada y dirigida a cesar la conducta concreta, habilitar

un corredor, reducir la ocupación, trasladarse a un lugar alternativo, evacuar una zona de riesgo, o en general toda orden necesaria para la atención de cada caso concreto.

La orden indicará la autoridad que la emite, la conducta que debe cesarse o realizarse, la razón constitucional y legal, la forma segura de cumplimiento y un lapso materialmente razonable según el riesgo. Será registrada por medios disponibles y comunicada a los enlaces. No será necesaria advertencia previa cuando la demora incremente un peligro inminente para la vida o la integridad.

ARTÍCULO 23. NIVELES DE ACTUACIÓN. Serán niveles de actuación de las diferentes autoridades y fuerzas públicas presentes en el marco de una reunión o manifestación.

1. Facilitación y prevención. Corresponde a la presencia institucional con fines de diálogo, información, organización de movilidad, protección y monitoreo de la reunión o manifestación.
2. Comunicación y requerimiento. Advertencia preventiva y solicitud de ajuste voluntario de conductas.
3. Orden de policía. Mandato legal de cesación, habilitación, traslado o evacuación.
4. Individualización y retiro. Separación, registro, traslado por protección o captura, cuando proceda legalmente, de quienes ejecuten actos de violencia concretos.
5. Contención focalizada. Uso de barreras, formaciones, equipos y medios de policía para impedir expansión del riesgo.
6. Dispersión parcial. Despeje de un sector, corredor o punto crítico, preservando la continuidad pacífica en las demás áreas.
7. Dispersión general. Medida excepcional cuando la violencia generalizada, el riesgo grave o la imposibilidad material de diferenciación haga insuficientes las medidas anteriores.

ARTÍCULO 24. ACTUACIONES CONCOMITANTES. Se entienden por actuaciones concomitantes aquellas desarrolladas por las autoridades locales y la fuerza pública en el marco del desarrollo de las reuniones y manifestaciones.

ARTÍCULO 25. ACTUACIONES CONCOMITANTES EN EVENTOS DE VIOLENCIA AISLADOS O GENERALIZADOS. En aquellas reuniones o

manifestaciones donde se presenten eventos de violencia aislados o generalizados, entendiéndose agotada la instancia previa de diálogo descrita en el artículo 21, los elementos de policía presentes en la reunión o manifestación podrán proceder con el retiro del sitio de la o las personas que incurrieron en los actos de violencia y los demás medios de policía procedentes para el caso concreto de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Los participantes no podrán impedir mediante fuerza, amenaza, ocultamiento coordinado u obstrucción material una actuación legítima de individualización o rescate.

PARÁGRAFO PRIMERO. Cuando los eventos de violencia sean aislados o focalizados dentro de la reunión o manifestación, los elementos de policía presentes intervendrán los casos concretos velando por la continuidad de la reunión o manifestación para aquellos participantes que ejercen su derecho de forma pacífica, evitando los medios de policía cuyo efecto sea la dispersión generalizada.

La utilización de la multitud, de prendas de ocultamiento o de barreras físicas para dificultar la individualización no impedirá la obtención y valoración legal de evidencia. Ninguna persona podrá ser sancionada exclusivamente por su proximidad física a quien ejecuta una conducta ilícita.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Cuando la reunión o manifestación derive en actos de violencia generalizados cesando el desarrollo pacífico de la misma en su totalidad, podrán hacerse uso de los medios de policía y demás medios contemplados en la presente ley tendientes a lograr la dispersión general de las personas participantes y la cesación de dichos actos de violencia.

La decisión será adoptada por la autoridad civil competente o, ante urgencia manifiesta que no admita espera, por el mando policial responsable, quien deberá informar y documentar inmediatamente. Se establecerán rutas de salida, atención de lesionados, protección de personas vulnerables y preservación de evidencia.

ARTÍCULO 26. USO DIFERENCIADO Y PROPORCIONAL DE LA FUERZA.

Las autoridades usarán la fuerza únicamente con fundamento legal, para alcanzar una finalidad legítima y en el nivel estrictamente necesario frente

a la resistencia, agresión o riesgo existente. Su empleo observará diferenciación, gradualidad, proporcionalidad, precaución, asistencia médica, trazabilidad y rendición de cuentas.

Las armas de fuego no serán utilizadas para dispersar manifestaciones. Su empleo se regirá por las reglas estrictas aplicables a la protección de la vida frente a una amenaza de muerte o lesión grave, de conformidad con la Constitución, la ley y los reglamentos vigentes.

Los dispositivos menos letales sólo podrán ser operados por personal capacitado, bajo protocolos técnicos, identificación del responsable y registro del tipo, cantidad, lugar y circunstancias de uso.}

ARTÍCULO 27. USO DE MEDIOS Y HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES Y FUERZAS PÚBLICAS. Las autoridades podrán utilizar cámaras, sistemas aéreos, dispositivos de georreferenciación, medios de comunicación, herramientas de análisis y demás tecnologías legalmente autorizadas para prevenir riesgos, dirigir operaciones, individualizar conductas ilícitas y preservar evidencia.

El tratamiento de información deberá sujetarse a finalidad legítima, necesidad, seguridad, acceso restringido, conservación limitada, cadena de custodia, auditoría y protección de datos. Se prohíbe crear registros o perfiles basados exclusivamente en ideología, afiliación, participación pacífica o contenido de las expresiones. La utilización de reconocimiento biométrico requerirá habilitación legal, evaluación de necesidad y controles reforzados.

ARTÍCULO 28. LÍMITES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. El orden público se constituye como límite al principio de autonomía de las universidades y demás instituciones de educación superior, garantía bajo la cual no se incluyen los actos de violencia que, derivados de una reunión o manifestación, ocupen la infraestructura de las instituciones de educación superior, afectando los derechos de las personas pertenecientes a la entidad.

ARTÍCULO 29. AUTORIDAD COMPETENTE PARA AUTORIZACIÓN DEL INGRESO DE LA FUERZA PÚBLICA A INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Tras la verificación de hechos graves de violencia al interior de las instituciones de educación superior que deriven en orden de evacuación por parte de la misma, será potestad de los respectivos alcaldes municipales

o distritales donde se encuentren las instituciones, en ejercicio del deber constitucional de mantenimiento del orden público, autorizar el ingreso de los elementos de policía para la dispersión y cesación de los actos de violencia identificados, sin perjuicio de las demás acciones que puedan ser adelantadas en caso de identificarse la comisión de delitos o actos sancionados por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

PARÁGRAFO PRIMERO. Excepcionalmente y mediante decisión motivada, los alcaldes locales podrán autorizar el ingreso de elementos de policía cuando, a pesar de darse la existencia de actos de violencia especialmente graves, las dependencias competentes de la respectiva institución de educación superior no hayan dado orden de evacuación, poniendo en riesgo inminente la protección de derechos de manifestantes y terceros no manifestantes.

Así mismo, en caso de amenaza real e inminente contra la vida o la integridad, incendio, riesgo de desastre, rescate de personas o delito flagrante grave, la Policía podrá ingresar de inmediato, limitar su actuación a neutralizar el riesgo y rendir informe posterior a la autoridad civil, a la institución y al Ministerio Público.

ARTÍCULO 30. RESTABLECIMIENTO Y ATENCIÓN POSTERIOR.

Finalizada la manifestación o controlada la situación, las autoridades restablecerán la movilidad, removerán obstáculos peligrosos, asegurarán infraestructura afectada, facilitarán atención médica, recibirán denuncias, preservarán evidencia y adoptarán medidas para prevenir retaliaciones o nuevos riesgos.

La remoción de elementos utilizados para cometer conductas ilícitas se realizará con registro suficiente y respeto por la cadena de custodia cuando puedan constituir evidencia.

ARTÍCULO 31. REGISTRO E INFORME DE INTERVENCIÓN.

Toda intervención que implique uso de la fuerza, dispersión, captura, traslado, lesión, afectación relevante a bienes o empleo de dispositivos menos letales deberá quedar documentada de forma completa y verificable.

El informe contendrá, como mínimo, los hechos que motivaron la actuación, las órdenes impartidas, la autoridad decisora, el responsable operativo, los

medios utilizados, el personal interviniente, las personas lesionadas o trasladadas, los bienes afectados, la asistencia prestada y la evidencia disponible. Las omisiones injustificadas serán objeto de control disciplinario y de las demás responsabilidades a que haya lugar.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

ARTÍCULO 32. VIGENCIA. La presente ley rige a partir del momento de su publicación.

ARTÍCULO 33. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional reglamentará los aspectos operativos necesarios para la ejecución de esta ley, sin crear nuevas causales de limitación del derecho ni ampliar las previstas por el legislador.

Las autoridades territoriales adecuarán, en el plazo de un año, sus planes, protocolos, sistemas de información y mecanismos de coordinación.

ARTÍCULO 34. DEROGATORIAS. La presente ley deroga cualquier otra disposición normativa que le sea contraria.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto de ley.

El proyecto de ley que se presenta ante el honorable Congreso de la República y que convoca a un ejercicio de diálogo y reflexión entre distintos actores de las instituciones públicas, así como de la sociedad civil, tiene el propósito de ofrecer un marco regulatorio al ejercicio de la protesta social en Colombia con el objeto de brindar condiciones para la protección de los derechos de quienes participan en las manifestaciones, así como de quienes no participan en ellas. En últimas, la iniciativa busca asegurar un marco de garantías para todas las personas, conciliando el ejercicio del derecho a la protesta con la protección de los derechos de la ciudadanía en su conjunto.

Se entiende que, conforme al artículo 2 de la Constitución Política, constituye un fin esencial del Estado servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden

justo. Esta obligación no se circunscribe a la protección de un grupo específico de personas, sino que se extiende a todas aquellas que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado colombiano. En consecuencia, la regulación del ejercicio de la protesta social debe responder a un criterio de universalidad en la garantía de los derechos fundamentales, procurando la protección tanto de quienes ejercen el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica como de quienes, sin participar en las movilizaciones, son igualmente titulares de derechos cuya salvaguarda corresponde garantizar al Estado.

De igual manera, el mandato constitucional de garantizar derechos encuentra un necesario complemento en la exigibilidad de los deberes que la propia Constitución impone a todas las personas. En efecto, el artículo 95 de la norma constitucional dispone que el ejercicio de los derechos y libertades implica responsabilidades, dentro de las cuales ocupa un lugar central el deber de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. Esta disposición expresa un principio estructural del Estado Social de Derecho: ningún derecho fundamental tiene un carácter absoluto y su ejercicio debe armonizarse con los derechos de los demás y con los bienes constitucionalmente protegidos. Bajo esta premisa, el presente proyecto de ley busca establecer un marco jurídico que permita compatibilizar el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la protesta con la protección de los derechos de terceros, promoviendo reglas que favorezcan la convivencia, la proporcionalidad y el equilibrio entre libertades y responsabilidades en el espacio público.

2. Contexto y justificación de la iniciativa

El artículo 37 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona a reunirse y manifestarse. Este derecho, consagrado en la norma de normas como fundamental, ha sido también reconocido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como interdependiente con otros derechos¹ que, de la misma manera, están jerarquizados como fundamentales: la libertad de expresión², la libertad de locomoción³ o el derecho a la libre asociación⁴.

¹ Sentencia C-742 de 2012; Sentencia C-223 de 17

² **ARTÍCULO 20.** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

³ **ARTÍCULO 24.** Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

⁴ **ARTÍCULO 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

El derecho a la reunión y a la manifestación pública constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho en tanto que garantiza a la ciudadanía un mecanismo legítimo de participación democrática, deliberación pública y control ciudadano sobre el ejercicio del poder. A través de su ejercicio es posible expresar opiniones, formular reivindicaciones sociales, visibilizar problemáticas colectivas e impulsar transformaciones institucionales dentro del marco constitucional. Por esta razón, su protección constituye un deber del Estado, el cual debe propiciar las condiciones necesarias para que las manifestaciones puedan desarrollarse de manera pacífica y con pleno respeto por los derechos fundamentales.

Sin embargo, el carácter fundamental del derecho a la protesta no implica que su ejercicio sea absoluto ni que ampare conductas que excedan los fines constitucionalmente protegidos de la manifestación pública. La Constitución exige la convivencia armónica entre los distintos derechos fundamentales y atribuye a las autoridades la responsabilidad de proteger simultáneamente tanto el ejercicio de la protesta pacífica como los derechos de quienes no participan en ella. En ese sentido, cuando determinados individuos aprovechan escenarios de movilización para desplegar actos de violencia, destrucción de bienes públicos o privados, ataques contra la Fuerza Pública, bloqueos violentos o cualquier otra conducta constitutiva de delito, tales actuaciones dejan de estar cobijadas por la protección constitucional del derecho de reunión y manifestación, exigiendo a la institucionalidad estatal la interposición de límites que garanticen la preservación del orden público y, con ello, la protección de los derechos de los demás miembros de la comunidad.

La experiencia nacional ha evidenciado que, en determinadas circunstancias, algunos escenarios de protesta han derivado en episodios de violencia colectiva que desnaturalizan el ejercicio legítimo de este derecho y ocasionan graves afectaciones a la vida, la integridad personal, la movilidad, la seguridad ciudadana, el patrimonio público y privado, así como al normal funcionamiento de servicios esenciales.

Durante los últimos años pueden identificarse diversos hitos en los que el ejercicio del derecho a la reunión o a la protesta se tradujeron en graves afectaciones a los derechos de otras personas en su dimensión individual o colectiva. Como ejemplos de lo anteriormente expuesto pueden destacarse los siguientes casos:

- Durante el curso de las jornadas de protesta que se presentaron en contra de diversas iniciativas del Gobierno Nacional a partir del 29 de abril de 2021, numerosas ciudades del país registraron actos de violencia colectiva, incendios, ataques contra estaciones de policía (CAI), destrucción de infraestructura pública, afectaciones a los

sistemas de transporte masivo, saqueos a establecimientos comerciales y bloqueos prolongados de vías nacionales y urbanas.

De acuerdo con un informe presentado por el Ministerio de Defensa Nacional el 09 de junio de 2021⁵, en el ejercicio de las protestas mencionadas anteriormente se registraron graves y numerosas afectaciones de los derechos de las personas que no participaron en las protestas:

Tabla. Afectaciones a derechos de personas que NO participaron en las protestas entre el 28 de abril y el 4 de junio del 2021

TIPO DE AFECTACIÓN	AFECTACIÓN EN CIFRAS	DESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS VULNERADOS
Bloqueos y afectación a la movilidad	3.190 bloqueos registrados entre el 28 de abril y el 4 de junio de 2021, con impacto en 26 departamentos y 241 municipios.	Los bloqueos afectaron la libre movilidad de los habitantes del país y comprometieron derechos como la vida, la salud, la seguridad alimentaria y el trabajo, al dificultar el tránsito de personas y el transporte de bienes esenciales.
Afectaciones a la misión médica y al acceso a la salud	315 hechos con afectación directa e indirecta a misiones médicas. De estos, 107 se configuran como actos delictivos.	Daños y retención de ambulancias, agresiones al personal sanitario, afectaciones a infraestructura hospitalaria, obstáculos para el transporte de medicamentos e insumos, retrasos en la atención y remisión de pacientes y suspensión de servicios. Estas situaciones comprometieron el derecho a la salud y, en algunos casos, el derecho a la vida de quienes requerían atención médica.
Daños a infraestructura y bienes de uso ciudadano	438 establecimientos comerciales, 456 oficinas bancarias, 1.201 vehículos de transporte público, 236 estaciones de transporte público, 91 estaciones de servicio, 432 cajeros automáticos, 81 vehículos	Estos daños impactaron servicios utilizados por la población y afectaron el ejercicio de derechos como la movilidad, el trabajo, el acceso a servicios financieros y la disponibilidad de servicios públicos esenciales.

⁵ Recuperado de: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/informe_sector_defensa_-_garantias_a_la_manifestacion_pacifica_y_control_de_acciones_violentas_-_28_de_abril_a_4_de_junio_de_2021_20210609_vf.pdf

	particulares y de carga, 111 semáforos y 150 cámaras de seguridad afectados.	
Daños a infraestructura pública e institucional	151 infraestructuras gubernamentales afectadas, entre ellas alcaldías, gobernaciones, sedes de la Fiscalía, institutos de medicina legal y palacios de justicia.	Estas afectaciones comprometieron el funcionamiento de entidades públicas encargadas de prestar servicios a la ciudadanía, con incidencia sobre el acceso a la administración de justicia, la seguridad y otros servicios estatales.
Afectación al abastecimiento de bienes esenciales	Sin una cifra consolidada de personas afectadas. Afectación se produjo en 26 departamentos y 241 municipios del país	Los bloqueos dificultaron el abastecimiento de alimentos, medicamentos y combustibles, afectando el acceso de la población a bienes indispensables para el ejercicio de los derechos a la alimentación, la salud y condiciones mínimas de subsistencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de informe elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/informe_sector_defensa_-_garantias_a_la_manifestacion_pacifica_y_control_de_acciones_violentas_-_28_de_abril_a_4_de_junio_de_2021_20210609_vf.pdf

- Durante el Paro Nacional de 2019 en Colombia, iniciado formalmente el 21 de noviembre, las manifestaciones generaron una parálisis parcial en las principales ciudades del país. A diferencia del estallido social de 2021, caracterizado por bloqueos de vías nacionales y desabastecimientos severos y prolongados, las afectaciones en 2019 se derivaron principalmente de disturbios localizados, el colapso del sistema de transporte público urbano y otras conductas que, aunque resultaron cualitativa y cuantitativamente menos graves que las del 2021 como ya se anotó, fueron también lesivas de los derechos de los ciudadanos.

De acuerdo con declaraciones realizadas el 25 de noviembre de 2019 por Fabio Espitia, entonces fiscal general de la nación (e), durante la jornada de movilizaciones del 21 de noviembre y los días subsiguientes, fueron capturadas en flagrancia 172 personas “en su mayoría, por daño en bien ajeno, agravado por haberse concretado en bienes de uso público, violencia contra servidor público, obstrucción

a vías públicas que afectan el orden, perturbación en servicio de transporte público colectivo u oficial y hurto”⁶.

Es importante hacer énfasis en una cuestión de fondo: el propósito del proyecto de ley que se pone en consideración del honorable Congreso de la República, así como de la Honorable Corte Constitucional que posiblemente realice un ejercicio de revisión de constitucionalidad tras la eventual aprobación de esta norma como ley estatutaria, no es el criminalizar la protesta, ni el de cercenar el derecho que tienen los ciudadanos a reunirse o manifestarse, sino el de ofrecer un marco jurídico que privilegie el equilibrio entre los derechos y los deberes que tienen de manera concomitante los manifestantes en particular y los ciudadanos en general.

El presente proyecto de ley buscará entonces desarrollar el artículo 37 de la Constitución Política, conforme al cual toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, correspondiendo al legislador establecer de manera expresa los casos en los cuales el ejercicio de este derecho podrá ser limitado. En cumplimiento de dicha reserva legal, la iniciativa propone un marco normativo integral que regule el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública, armonizando su garantía con la protección del orden público, la seguridad, la convivencia ciudadana y los derechos fundamentales de quienes participan en las movilizaciones y de terceros que puedan verse afectados por su desarrollo. De esta manera, se busca dotar al ordenamiento jurídico de reglas claras, precisas y acordes con el mandato constitucional, que otorguen seguridad jurídica tanto a los ciudadanos como a las autoridades encargadas de garantizar el ejercicio de este derecho.

Este ejercicio legislativo ya había sido adelantado mediante la Ley 1801 de 2016, cuyo Título VI reguló el derecho de reunión y manifestación pública. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-223 de 2017, declaró inexecutable dichas disposiciones al considerar que la regulación incorporada en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana desconocía la reserva de ley estatutaria prevista en los artículos 37 y 152, literal a), de la Constitución Política. La Corte concluyó que, por tratarse de una regulación integral de un derecho fundamental, las normas debían tramitarse mediante una ley estatutaria, sometida al procedimiento especial previsto en la Constitución, y no a través de una ley ordinaria. En consecuencia, sin efectuar un juicio material sobre el contenido de las disposiciones, declaró su inexecutable por un vicio de procedimiento en su formación, difiriendo los efectos de la decisión para permitir al Congreso

⁶ Recuperado de: <https://www.radionacional.co/cultura/durante-protestas-han-sido-capturadas-172-personas>

expedir la regulación correspondiente mediante el instrumento legislativo constitucionalmente exigido.

En concordancia con lo anterior, se propone este texto para que haga trámite como proyecto de ley estatutaria. **Adicionalmente, se trata de una necesidad sentida por los gobiernos locales.**

La regulación del derecho de reunión y manifestación constituye un asunto de evidente interés público y de permanente actualidad dentro de la agenda institucional del país. En los últimos años, el debate sobre los alcances de la protesta social, la protección de los derechos de quienes participan en las movilizaciones y la necesidad de preservar el orden público y la movilidad urbana ha cobrado especial relevancia en las principales ciudades de Colombia. En este contexto, las administraciones locales han coincidido en la necesidad de contar con un marco jurídico claro que permita garantizar el ejercicio de la protesta pacífica, al tiempo que brinde a las autoridades herramientas legales suficientes para prevenir y atender hechos de violencia, vandalismo y bloqueos que afecten gravemente los derechos de terceros y el funcionamiento de servicios públicos esenciales.

Esta preocupación ha sido expresada públicamente por los alcaldes de Bogotá, Medellín y Cali. El alcalde de Bogotá, Carlos Fernando Galán, ha sostenido que es indispensable garantizar el derecho constitucional a la protesta pacífica, pero ha insistido en la necesidad de contar con herramientas legales para enfrentar los disturbios violentos y evitar bloqueos que paralizan los sistemas de transporte y vulneren los derechos de millones de ciudadanos⁷. Una preocupación similar manifiestan el alcalde de Medellín, Federico Gutiérrez⁸, y el alcalde de Cali, Alejandro Eder⁹. La convergencia de estas posiciones evidencia que la expedición de una ley estatutaria sobre la materia responde a una necesidad institucional ampliamente reconocida por las autoridades territoriales encargadas de gestionar de manera directa las consecuencias de las movilizaciones sociales.

3. Marco constitucional, legal y jurisprudencial.

3.1. Fundamentos de Derecho Internacional

- ***Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)***: Reconoce en su artículo 20 el derecho de toda persona a reunirse y asociarse pacíficamente, constituyéndose en uno de los primeros instrumentos

⁷ Recuperado de: <https://x.com/CarlosFGalan/status/2070534823505170529>

⁸ Recuperado de: <https://x.com/FicoGutierrez/status/1933237857100980271>

⁹ Recuperado de: <https://x.com/alejoeder/status/2065626547638211016>

internacionales en consagrar la libertad de reunión como un derecho humano fundamental.

- ***Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)***: El artículo 21 reconoce el derecho de reunión pacífica y dispone que su ejercicio solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
- ***Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica (1969)***: El artículo 15 reconoce el derecho de reunión pacífica añadiendo el requisito de ejercer este derecho sin hacer uso de armas. Destaca también que las restricciones establecidas por la ley en regulación de este derecho son procedentes cuando se establecen con la finalidad de proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de los demás.

Al integrar el bloque de constitucionalidad, estas disposiciones constituyen un parámetro obligatorio para la interpretación del derecho de reunión en Colombia.

3.2. Fundamentos constitucionales

- ***Constitución Política de Colombia (1991) – Artículo 1***: Consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, la participación y la prevalencia del interés general, principios que orientan la regulación del derecho de reunión y manifestación.
- ***Constitución Política de Colombia (1991) – Artículo 2***: Establece como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Asimismo, dispone que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.
- ***Constitución Política de Colombia (1991) – Artículo 20***: Garantiza la libertad de expresar y difundir el pensamiento y las opiniones, de informar y recibir información veraz e imparcial y de fundar medios

masivos de comunicación. El derecho de reunión constituye una de las principales formas de ejercicio colectivo de esta libertad.

- ***Constitución Política de Colombia (1991) – Artículo 37:*** Reconoce que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, disponiendo que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho. Esta disposición constituye el fundamento directo de la presente iniciativa legislativa.
- ***Constitución Política de Colombia (1991) – Artículo 40:*** Reconoce el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. La manifestación pública constituye uno de los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía participa en los asuntos de interés colectivo.
- ***Constitución Política de Colombia (1991) – Artículo 93:*** Incorpora al ordenamiento interno los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, estableciendo que prevalecen en el orden interno.
- ***Constitución Política de Colombia (1991) – Artículo 95:*** Consagra los deberes de toda persona y ciudadano, entre ellos respetar los derechos ajenos, no abusar de los propios y contribuir al mantenimiento de la convivencia pacífica.
- ***Constitución Política de Colombia (1991) – Artículo 152, literal a):*** Establece que mediante leyes estatutarias el Congreso regulará los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, razón por la cual la regulación integral del derecho de reunión debe realizarse mediante este tipo de ley.
- ***Constitución Política de Colombia (1991) – Artículo 189, numeral 4:*** Dispone que es propio de las funciones del Presidente de la República conservar el orden público en la totalidad del territorio y restablecerlo donde fuere turbado.
- ***Constitución Política de Colombia (1991) – Artículo 218:*** Define a la Policía Nacional como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil cuya finalidad primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como la de asegurar la convivencia pacífica.

3.3. Fundamentos legales

- **Ley 1801 de 2016 – Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana:** Reguló inicialmente el derecho de reunión y manifestación pública mediante el Título VI, estableciendo competencias de las autoridades, reglas para el desarrollo de las manifestaciones y medidas orientadas a garantizar la convivencia ciudadana. Dichas disposiciones fueron posteriormente declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.

3.4. Fundamentos jurisprudenciales

- **Sentencia T-456 de 1992 (Corte Constitucional):** Reconoció el derecho de reunión como una manifestación esencial de la participación democrática y destaca que no es un derecho asociado exclusivamente a la protesta sino que tiene un alcance mucho más amplio.
- **Sentencia C-024 de 1994 (Corte Constitucional):** Preciso el alcance constitucional del concepto de orden público y reiteró que las medidas adoptadas para preservarlo deben respetar los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.
- **Sentencia C-281 de 2017 (Corte Constitucional):** Reiteró que el derecho de reunión y manifestación pública se encuentra estrechamente vinculado con la libertad de expresión, gozando de una especial protección constitucional.
- **Sentencia C-223 de 2017 (Corte Constitucional):** Declaró inexequibles las disposiciones de la Ley 1801 de 2016 que regulaban el derecho de reunión y manifestación pública, al considerar que su regulación integral debía adelantarse mediante una ley estatutaria y no por medio de una ley ordinaria. La decisión obedeció a un vicio de procedimiento y no a un juicio de constitucionalidad material sobre el contenido de las normas.

Así mismo, esta corporación indicó como pautas para el legislador, al momento de regular este derecho por vía de ley estatutaria, las siguientes:

“(…) debe entenderse que la Constitución Política de Colombia de 1991 establece en su artículo 37 un modelo de gestión negociada de intervención policial en las manifestaciones sociales. Este tiene una tendencia a la selectividad estratégica de intervención de la policía y que prohíbe un modelo de fuerza estatal intensificada. Ello quiere decir que el Legislador colombiano debe, como mínimo, establecer pautas que: (i) permitan un dialogo entre los organizadores de la marcha y la autoridad, (ii) que tal dialogo construya una planificación de la

protesta y evite el choque de intereses, (iii) que al existir un choque, exista una gestión negociada del conflicto que se resuelva con favorabilidad al derecho de reunión, (iv) una vez se supere la planeación y se pase a materializar la marcha, será deber de la autoridad mantener altos niveles de tolerancia social hacia la expresión de las ideas difundidas en la marcha, (v) que dentro del proceso de comunicación entre la autoridad y los organizadores se dejen reglas claras sobre que comportamientos son tolerables y cuales están prohibidos legislativamente, sin que ello consista en instrucciones o pautas institucionales para realizar la manifestación, (vi) si se incumplen tales límites, la autoridad debe recurrir como ultima ratio a las detenciones preventivas, se prohíben las detenciones fundadas en el derecho legítimo que tienen las personas a la desobediencia civil, mas sí son constitucionales aquellas detenciones fundadas en razonamientos preventivos para la comisión de delitos; (vii) igualmente, está facultada la policía para usar, como último recurso la fuerza no letal, solo si existe un agotamiento previo de las etapas de dialogo y comunicación, pudiendo ser selectiva la policía con aquellos manifestantes que promuevan actos contrarios a lo permitido por el legislador, (ix) es permitida la vigilancia selectiva – peligrosista- de participantes en las marchas, solo si el estado tiene motivos constitucional y legalmente fundados –desvirtuando la presunción de inocencia- para intervenir a aquellos que este considere “potencialmente disruptivos” o peligrosos.

- **Sentencia C-009 de 2018 (Corte Constitucional):** Reiteró que el derecho de reunión constituye un derecho fundamental indispensable para la democracia participativa y precisó que su regulación debe garantizar simultáneamente el ejercicio efectivo del derecho, la protección de los derechos de terceros y la preservación del orden público.

4. Competencia constitucional del Congreso de la República.

Sobre la competencia constitucional y legal del Congreso para el trámite de este proyecto de Ley se tiene que el artículo 150 de la Constitución Política establece:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones (...)"

Adicionalmente, la ley 5 de 1992 establece en su Artículo 6, frente a las clases de funciones del congreso, que “El Congreso de la República cumple:

(...) 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.

5. Declaración de conflictos de interés.

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

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en 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. (...)

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".

Atendiendo a las disposiciones anteriormente señaladas, declaro que no estoy inmerso en conflicto de interés que impida la presentación de esta iniciativa legislativa.

6. Impacto fiscal.

La iniciativa legislativa no contempla la creación de nuevas erogaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación ni incorpora exenciones, tratamientos preferenciales o incentivos de naturaleza tributaria que puedan afectar los ingresos del Estado. En consecuencia, su aprobación no genera un impacto fiscal que altere las proyecciones contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas. El proyecto se limita a establecer una regulación normativa sobre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, sin imponer obligaciones de gasto adicionales a las entidades públicas.

Cordialmente,

**SIMÓN
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
CREEMOS**

MOLINA

GÓMEZ