



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1211

Bogotá, D. C., viernes, 25 de julio de 2025

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 021 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establecen límites a los derechos fundamentales de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica sobre vías y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2025

Honorable:

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley Estatutaria número 021 de 2025, por medio del cual se establecen límites a los derechos fundamentales de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica sobre vías y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario,

En nuestra condición de Representantes a la Cámara, radicamos el presente Proyecto de Ley Estatutaria, *por medio del cual se establecen límites a los derechos fundamentales de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica sobre vías y se dictan otras disposiciones.*

De tal forma, presentamos a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

Adjunto original y dos (2) copias.

Cordialmente,

 ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca Partido Cambio Radical	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño Partido Conservador
 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca	 BETSY JUDITH PEREZ ARANGO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Norte de Santander
 CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO Representante a la Cámara Circunscripción Bogotá D.C.	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca
 HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara Valle del Cauca	 JOHN EDGAR PEREZ ROJAS REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL QUINDIO
 CARLOS ABRAHAM JIMENEZ LOPEZ Senador de la República	 JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Departamento del Huila
 GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 021 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establecen límites a los derechos fundamentales de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica sobre vías y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley estatutaria desarrolla los límites al ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica sobre vías, de tal manera que se armonice su ejercicio frente al orden público y los derechos fundamentales de las demás personas, conforme al bloque de constitucionalidad.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Esta ley es aplicable a las reuniones, manifestaciones y protestas públicas y pacíficas que se realicen en las vías del territorio colombiano.

Artículo 3º. Definiciones. Los siguientes conceptos soportarán la aplicación de la presente ley.

- a) **Orden Público.** Condición general que asegura la convivencia pacífica, la seguridad, la tranquilidad colectiva y la salubridad pública, necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales y el bienestar general.
- b) **Intervención estatal.** Actuación de las autoridades públicas orientada a preservar los derechos fundamentales y el orden constitucional, que sólo podrá realizarse después de agotar mecanismos previos de diálogo y gestión pacífica de los conflictos.
- c) **Terceros.** Personas que no participan en la reunión, manifestación y protesta pública y cuyos derechos o actividades pueden verse afectados por el desarrollo de estas.
- d) **Arma.** Objeto diseñado o utilizado para amenazar, lesionar o causar la muerte, incluyendo tanto armas convencionales como elementos improvisados o no letales.
- e) **Alteración grave al orden público.** Situación que implica una amenaza o vulneración real, actual e inminente que pone en riesgo de manera grave los derechos fundamentales tanto de quienes participan en la manifestación como de terceros no intervinientes.
- f) **Alteración real.** Aquella que se sustenta en hechos verificables.
- g) **Alteración actual.** Aquella amenaza o vulneración que está ocurriendo en el momento, es decir, sucede en el presente y no es hipotética.
- h) **Alteración inminente.** Aquella sobre la cual, con base a hechos objetivos, es posible prever que la reunión, manifestación o protesta prácticamente derivará de manera inevitable en una alteración del orden público y en la afectación de derechos fundamentales de quienes los ejercen o de los terceros no intervinientes.
- i) **Circunstancias excepcionales.** Situaciones extraordinarias que, por su gravedad, afectan derechos fundamentales de manera real e inminente, y requieren medidas inmediatas ajustadas a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- j) **Circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.** El hecho fortuito es aquel que es imposible de resistir, imprevisible y ajeno respecto del obligado. A diferencia de este, la fuerza mayor se encuentra ligada a los eventos de la naturaleza.
- k) **Disuasión.** Acción de las autoridades públicas encaminada a evitar el uso legítimo de la fuerza, mediante la utilización de medios adecuados, integrales y no violentos que prioricen el diálogo y otras formas de gestión pacífica del conflicto, atendiendo a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- l) **Pacífica.** Naturaleza presumida de toda manifestación, reunión o protesta pública, siempre que no implique el uso de violencia física, coacción, amenazas graves o destrucción deliberada de bienes, ni sobrepase los límites establecidos en el artículo 6º de la presente ley.
- m) **Uso de la fuerza.** Medida excepcional utilizada por la fuerza pública para salvaguardar la vida, la integridad y demás derechos constitucionales, la cual debe cumplir los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas, y usarse únicamente cuando se hayan agotado medios no violentos

Artículo 4º. Principios. El ejercicio de los derechos a la reunión, manifestación y protesta pública y pacífica, así como cualquier intervención de las autoridades pública alrededor de su desarrollo, deberá observar los siguientes principios:

- a) **Legalidad:** Toda actuación de las autoridades deberá sujetarse a la Constitución Nacional, la ley y los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad.
- b) **Proporcionalidad:** Las medidas adoptadas por las autoridades deben ser proporcionales a los fines constitucionales que se busca proteger, minimizando el impacto sobre los derechos de los manifestantes, y de quienes no participan en ella.

- c) **Necesidad:** La intervención de las autoridades públicas solo podrá realizarse cuando sea estrictamente necesaria para la protección de derechos fundamentales de quienes se manifiestan pacíficamente, de quienes no participan de la manifestación, y además no existan medios menos lesivos para alcanzar el mismo propósito.
- d) **Excepcionalidad:** El uso de la fuerza pública será siempre la medida excepcional y de último recurso, después de haber agotado los mecanismos de diálogo.
- e) **Diálogo:** El Estado promoverá, como vía preferente, el diálogo oportuno entre autoridades y manifestantes para prevenir la intensificación del conflicto y garantizar la protección de los derechos.
- f) **Diferenciación:** La intervención de la fuerza pública debe dirigirse exclusivamente contra quienes incurran en actos violentos, haciendo todo lo posible por no afectar a quienes participan pacíficamente en la manifestación.
- g) **Presunción de legitimidad:** Toda manifestación se presume legítima y pacífica mientras no exceda los límites establecidos en la ley.
- h) **Coordinación:** Las actuaciones de las autoridades públicas deberán articularse de manera oportuna, eficaz y transparente, mediante mecanismos institucionales adecuados.

CAPÍTULO II

Del ejercicio del derecho a la reunión, manifestación y protesta pública y pacífica

Artículo 5°. Ejercicio de los derechos. Toda persona tiene derecho a reunirse, manifestarse y protestar de manera pública y pacífica. Corresponde al Estado garantizar las condiciones para el ejercicio de estos derechos, conforme a los límites y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico vigente.

Artículo 6°. Límites. El ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica estará por fuera de su ámbito de protección al configurarse alguna de las siguientes situaciones:

- a. Cuando se generen bloqueos totales o parciales sobre vías que, por su duración indefinida o por sus efectos, ocasionen una afectación grave, actual e inminente al orden público o a derechos fundamentales de terceros –tales como la salud, la vida, la seguridad, la movilidad o el acceso a servicios esenciales–, y no haya sido posible resolver la situación mediante el diálogo, la mediación o el uso de mecanismos menos restrictivos del derecho, según lo establecido en la presente ley.

- b. Cuando deja de ser pacífica por la realización de actos de violencia, coacción o intimidación contra personas, bienes públicos o privados.
- c. Cuando se utilicen armas durante la manifestación o contra personas, bienes públicos o privados.

Parágrafo 1°. La alteración de la cotidianidad puede considerarse un efecto admisible, siempre que en el desarrollo de la reunión, manifestación o protesta no se sobrepase su ámbito de protección.

Parágrafo 2°. Cualquier limitación al ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica deberá fundarse en una valoración individual, concreta y proporcional de las circunstancias del caso, sin que puedan adoptarse medidas restrictivas con base en presunciones generales o automáticas.

Parágrafo 3°. Cuando se presenten circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, la autoridad respectiva podrá negar el uso de las vías para la realización de reuniones o manifestaciones. La decisión deberá motivarse y hacer explícitas las razones que la fundamentan y configuran estas situaciones.

Artículo 7°. Finalidad de la reunión, manifestación o protesta. La finalidad o temática que motiva una reunión, manifestación o protesta no constituye, por sí misma, motivo para restringir su realización.

Solo podrá ser objeto de limitación cuando de manera clara, pública y directa su propósito sea la promoción de conductas manifiestamente contrarias al orden constitucional o legal, tales como: la propaganda de la guerra, la apología a la violencia, al odio, la incitación a la discriminación o persecución, la instigación pública e inequívoca a cometer delitos, o la difusión de contenidos relacionados con la pornografía infantil.

Artículo 8°. Aviso previo. Se deberá dar aviso previo a su ejercicio con el propósito de informar a la autoridad competente para que esta pueda realizar todas las acciones necesarias para su garantía y, a la vez, evite alteraciones graves e inminentes al orden público o a los derechos de terceros fundamentales.

Este tendrá el carácter informativo y no de permiso o autorización. Su comunicación deberá realizarse de manera escrita ante la primera autoridad política del territorio por lo menos 48 horas antes de su ejercicio, ya sea de manera física o a través de correo electrónico, indicando el lugar, la fecha, la hora de la reunión, manifestación o protesta y el número de teléfono de los organizadores.

CAPÍTULO III

Obligaciones y responsabilidades del estado y de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica

Artículo 9°. Obligaciones del Estado. El Estado en su conjunto tiene el deber de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión,

manifestación y protesta pública y pacífica. Para ello, deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Facilitar y proteger el ejercicio de estos derechos, adoptando medidas logísticas, preventivas y operativas que permitan su desarrollo sin interferencias arbitrarias ni represalias.
- b) Abstenerse de imponer restricciones injustificadas, exigencias desproporcionadas o controles previos que vacíen el contenido esencial de estos derechos. En particular, no podrá supeditarse su ejercicio a permisos, autorizaciones u homologaciones ideológicas, morales o políticas.
- c) Proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de las personas no manifestantes, garantizando que la manifestación pública no derive en afectaciones graves, actuales e inminentes a bienes jurídicos superiores como la vida, la salud, la seguridad, la movilidad o el acceso a servicios esenciales. Cuando se presenten estas afectaciones, las autoridades deberán actuar con inmediatez.
- d) Promover espacios reales de diálogo y mediación como mecanismo previo, obligatorio y preferente frente a cualquier decisión de intervención con el uso de la fuerza legítima.
- e) Adoptar medidas restrictivas al derecho a la manifestación sólo como último recurso, y luego de una evaluación del caso en concreto la cual demuestra: que la manifestación ha dejado de ser pacífica; que existe afectación grave e inminente a derechos fundamentales; que no existen medios menos restrictivos para atender la situación; que se cumplen los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.
- f) Ejercer el uso legítimo de la fuerza pública únicamente de manera excepcional, conforme a los estándares de derechos humanos, con la presencia del Ministerio Público y efectuando el registro escrito de los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión.

Artículo 10. Responsabilidades del Estado.

Las autoridades asumirán las siguientes responsabilidades frente al ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta pública y protesta:

- a) Adoptar y ejecutar decisiones de intervención estatal con base en un análisis concreto, documentado y caso por caso, sin aplicar reglas generales que desconozcan el carácter ponderado del derecho a la protesta.
- b) Documentar y registrar en actas oficiales toda decisión que implique restricciones, disolución o intervención mediante el uso de la fuerza, incluyendo sus fundamentos

fácticos y jurídicos, y garantizar la presencia del Ministerio Público en dichos procedimientos.

- c) Rendir cuentas ante los órganos de control, la ciudadanía y las víctimas en caso de abuso, exceso en las intervenciones frente a las manifestaciones.
- d) Adoptar mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación del tratamiento institucional de la protesta, con enfoque territorial y de derechos humanos.
- e) Responder disciplinaria, penal y patrimonialmente por las violaciones que se deriven del uso indebido o desproporcionado de la fuerza y por las omisiones frente a la garantía de los derechos de los terceros no intervinientes.

Artículo 11. Obligaciones de quienes ejercen los derechos de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica. Las personas que ejerzan el derecho de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica deberán cumplir las siguientes obligaciones, en el marco del respeto por el ordenamiento constitucional y los derechos de los demás:

- a) Mantener en todo momento el carácter pacífico de la manifestación, absteniéndose de recurrir a la violencia, la coacción, la intimidación o el uso de armas, elementos peligrosos o actos vandálicos.
- b) Respetar los derechos fundamentales de terceros que no participan en la manifestación, evitando afectaciones graves, actuales e inminentes a su vida, salud, integridad, movilidad, seguridad o acceso a servicios públicos esenciales.
- c) Abstenerse de instrumentalizar la manifestación para promover, encubrir o facilitar la comisión de delitos o conductas contrarias al orden constitucional y legal.
- d) Observar las reglas mínimas de convivencia democrática, incluyendo aquellas destinadas a facilitar la coordinación con las autoridades para la protección mutua de derechos.
- e) Mantener apertura al diálogo y a los mecanismos de mediación ofrecidos por las autoridades competentes, siempre que se den condiciones de seguridad y respeto mutuo.

Parágrafo. El cumplimiento de estas obligaciones no podrá ser exigido como condición previa para ejercer el derecho, ni podrá ser utilizado para justificar restricciones arbitrarias o medidas desproporcionadas.

Artículo 12. Responsabilidades de quienes ejercen los derechos de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica. El ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica conlleva responsabilidades individuales que deben observarse en todo momento,

en concordancia con los principios del Estado Social de Derecho y el respeto por los derechos de terceros.

Son responsabilidades de quienes ejercen estos derechos:

- a) Responder individualmente por los actos realizados durante la manifestación que excedan el ámbito de protección constitucional, especialmente si constituyen delitos, contravenciones o causan daños a bienes públicos o privados.
- b) Asumir la responsabilidad penal por hechos que vulneren el orden jurídico, conforme a lo establecido en el Código Penal y demás normas aplicables.
- c) Responder civilmente por los daños antijurídicos causados a terceros durante la manifestación, bajo las reglas generales de responsabilidad civil extracontractual.
- d) Acatar las decisiones de las autoridades públicas durante toda la manifestación, las cuales deberán observar los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.
- e) Actuar conforme a los principios democráticos, sin promover el uso de la violencia, la incitación al delito o el desconocimiento del orden constitucional.

Parágrafo 1°. La participación en una reunión, manifestación o protesta pública y pacífica no constituye en sí misma conducta sancionable ni causal de responsabilidad penal, civil ni disciplinaria. No obstante, responderán ante la ley, de forma individual, quienes durante su desarrollo cometan actos que configuren delito, falta disciplinaria o daño antijurídico, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Parágrafo 2°. El solo hecho de convocar, promover u organizar una manifestación pacífica no genera responsabilidad penal ni civil. La atribución de cualquier tipo de responsabilidad a quienes ejerzan estos roles deberá fundarse en hechos concretos, individualizados y comprobados, que evidencien su participación activa y dolosa en actos que desbordan el ámbito de protección del derecho.

CAPÍTULO IV

Intervención de la fuerza pública

Artículo 13. *Disolución o dispersión.* La disolución o dispersión de una reunión o manifestación o protesta pública y pacífica sólo procederá en casos excepcionales, cuando esta haya sobrepasado el ámbito de protección constitucional conforme a lo establecido en el artículo 6° de la presente ley, y se haya verificado una amenaza o afectación grave, actual e inminente a derechos fundamentales de terceros o al orden público, de acuerdo con los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

La intervención para disolver o dispersar deberá ser precedida por una etapa efectiva de diálogo

y mediación, siempre que las circunstancias lo permitan, y ejecutarse mediante el uso legítimo de la fuerza pública como último recurso, de manera progresiva, diferenciada y respetuosa de los derechos humanos.

Parágrafo 1°. De igual manera, podrá procederse a su disolución o dispersión cuando la manifestación tenga por objeto directo la promoción de conductas manifiestamente excluidas del ámbito de protección constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 7° de esta ley.

Parágrafo 2°. Es improcedente una intervención justificada en razones morales, éticas, religiosas o de presuntas buenas costumbres.

Parágrafo 3°. El uso de la fuerza en el marco de reuniones, manifestaciones o protestas públicas y pacíficas se regirá por los principios de esta ley y por lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 1801 de 2016, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

Artículo 14. *Capacitación del personal interviniente.* El Estado deberá asegurar que el personal encargado de intervenir en reuniones, manifestaciones y protestas públicas y pacíficas reciba formación continua en derechos humanos y uso legítimo de la fuerza, conforme a los estándares internacionales vigentes.

Artículo 15. *Uso de armas y dispositivos menos letales.* El Estado sólo podrá emplear armas y dispositivos menos letales que hayan sido previamente sometidos a evaluación técnica y científica independiente que garantice su seguridad para la vida y la integridad de las personas. Su uso deberá estar regulado por protocolos claros, ser ejecutado exclusivamente por personal debidamente capacitado y contar con mecanismos que aseguren la trazabilidad de cada intervención.

Artículo 16. *Rendición de cuentas en la intervención de la fuerza pública.* Toda actuación de la fuerza pública en el marco de reuniones, manifestaciones o protestas deberá estar sujeta a mecanismos de rendición de cuentas que garanticen el respeto de los derechos humanos. Se deberá documentar de forma inmediata, completa y verificable el desarrollo de la intervención, incluidas las órdenes impartidas, los responsables operativos, los medios utilizados y sus consecuencias.

CAPÍTULO V

Esquema de respuesta institucional frente al ejercicio a los derechos de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica sobre vías

Artículo 17. *Etapas de diálogo.* Antes de cualquier intervención de la fuerza pública, deberá adelantarse una etapa de diálogo previo y efectivo entre las autoridades competentes y los organizadores o participantes de la manifestación, con el fin de evitar que el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica exceda los límites

establecidos en el artículo 6° de la presente ley, o habiendo ocurrido, cese la afectación.

Esta etapa deberá iniciarse de forma inmediata en cuanto se identifiquen situaciones que puedan poner en riesgo derechos fundamentales de terceros o el orden público. El diálogo se desarrollará en un tiempo que no podrá exceder las cuatro (4) horas, salvo que existan condiciones objetivas que justifiquen su ampliación en procura de lograr una solución pacífica, sin superar dos (2) horas adicionales.

La etapa de diálogo se entenderá agotada cuando:

- a) Es imposible establecer contacto con los manifestantes por causas ajenas a la voluntad de las autoridades.
- b) Transcurrido el tiempo señalado sin lograr cesar los hechos que excedan el ámbito de protección del derecho, siempre que se hayan agotado los canales de diálogo y se verifique un riesgo grave, actual e inminente a los derechos fundamentales de participantes o de quienes no intervienen en la manifestación.

Parágrafo. Toda actuación deberá quedar debidamente registrada en un informe escrito por la autoridad responsable, incluidas las gestiones realizadas y las razones para declarar agotada la etapa de diálogo.

Artículo 18. Comisión de diálogo y mediación para la protesta social. Créase la Comisión de Diálogo y Mediación para la Protesta Social como un mecanismo institucional de carácter permanente y territorial, cuyo objetivo será el de facilitar el diálogo entre las autoridades públicas y los participantes en manifestaciones, reuniones o protestas, con el fin de prevenir situaciones de violencia y proteger los derechos fundamentales tanto de quienes ejercen estos derechos como de los terceros no intervinientes.

El Ministerio del Interior será responsable de conformar y poner en funcionamiento esta Comisión en cada uno de los departamentos del país, así como de ejercer su secretaría técnica, garantizando su operación oportuna y la articulación interinstitucional correspondiente.

Artículo 19. Conformación y actuación de la comisión de diálogo y mediación para la protesta social. Su asistencia es obligatoria y estará conformada al menos por las siguientes autoridades:

1. Delegado del Ministerio del Interior.
2. Delegado del gobernador del departamento.
3. Delegado del Defensor del Pueblo del nivel territorial.
4. Delegado del procurador regional.
5. Delegado del alcalde o alcaldes respectivos.
6. Delegado de los personeros municipales.
7. Un representante de los gremios o asociaciones económicas legalmente constituidas con presencia en el territorio.

La Comisión deberá activarse antes o durante el desarrollo de una manifestación, cuando se identifiquen riesgos de alteración del orden público o afectación a derechos fundamentales.

Parágrafo 1°. Su citación estará a cargo del Ministerio del Interior, o si este no lo hiciere de manera oportuna, el alcalde o el gobernador según el caso también podrán hacerlo.

Parágrafo 2°. El Ministerio Público deberá iniciar las acciones disciplinarias a que haya lugar cuando se incumpla lo estipulado en este artículo.

Artículo 20. Funciones de la comisión de diálogo y mediación para la protesta social. La Comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Establecer canales de comunicación directa con los organizadores o participantes de la manifestación.
2. Proponer salidas concertadas a situaciones de tensión o conflicto.

Artículo 21. Obligación de respuesta institucional a la protesta social. El Gobierno nacional, a través de sus ministerios, departamentos administrativos y demás entidades competentes, tiene el deber de atender, responder y tramitar de manera oportuna, efectiva y transparente las solicitudes, demandas o problemáticas sociales, económicas, culturales o territoriales expresadas en el marco del ejercicio del derecho fundamental a la reunión, manifestación o protesta pública y pacífica.

Las entidades del gobierno deberán:

1. Designar equipos técnicos y de alto nivel para hacer presencia institucional cuando la naturaleza, persistencia o magnitud de la protesta así lo exija.
2. Realizar mesas de trabajo, diálogo o concertación en coordinación con autoridades locales, con el fin de identificar soluciones viables a las problemáticas planteadas por los manifestantes.
3. Emitir respuestas claras, por escrito y con fundamento normativo, técnico y financiero, a las solicitudes que les hayan sido presentadas formalmente durante o con ocasión de la protesta.
4. Incluir en sus planes, programas y presupuestos las medidas que resulten necesarias para dar cumplimiento progresivo a los compromisos adquiridos en escenarios de diálogo derivados de la protesta social.
5. Presentar informes de seguimiento, cada seis (6) meses, al Congreso de la República y a la ciudadanía sobre las respuestas y medidas adoptadas frente a protestas que involucren demandas de interés público general.

En todos los casos en los que se active la etapa de diálogo previo a una posible intervención de la fuerza pública, y siempre que la protesta esté motivada en peticiones, demandas o problemáticas concretas, el Gobierno nacional deberá, dentro de las cuatro

(4) horas siguientes al inicio del diálogo, instalar una mesa de concertación institucional, presencial o virtual, con participación de los ministerios o entidades competentes según la naturaleza del caso, con el objetivo de iniciar un proceso de atención directa y constructiva a las solicitudes de los manifestantes.

Al interior del Gobierno, el cumplimiento de esta obligación será coordinada por el Ministerio del Interior, en su calidad de órgano coordinador de la política pública de diálogo social.

Parágrafo 1º. La atención institucional y el contacto con los manifestantes podrá realizarse también a través de medios electrónicos, plataformas digitales, canales virtuales o cualquier herramienta basada en tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre que se garantice el acceso, la trazabilidad y la participación efectiva de los actores involucrados.

Parágrafo 2º. Los compromisos adquiridos por las entidades del Gobierno en el marco del diálogo con los manifestantes deberán estar respaldados por criterios de viabilidad técnica, jurídica y financiera, y su implementación deberá obedecer a principios de planificación, sostenibilidad fiscal y legalidad administrativa.

Artículo 22. Puesto de Mando Unificado. El Puesto de Mando Unificado (PMU) es el espacio interinstitucional de coordinación operativa y estratégica destinado a garantizar la protección y el respeto de los derechos fundamentales de quienes participan en manifestaciones, reuniones o protestas públicas y pacíficas, así como de las demás personas no involucradas en ellas.

Su funcionamiento estará regido bajo principios de diálogo, prevención, protección de derechos, y uso excepcional, necesario, razonable y proporcional de la fuerza pública.

Parágrafo: Las sesiones del PMU deberán quedar registradas en actas que documenten las deliberaciones, decisiones adoptadas, fundamentos de hecho y derecho, y los responsables de su ejecución. El Ministerio Público deberá tener acceso a dichas actas para fines de vigilancia y control.

Artículo 23. Conformación del puesto de Mando Unificado. Estará conformado y su asistencia es obligatoria para las siguientes autoridades:

1. Delegado del Ministerio del Interior.
2. Gobernador del departamento.
3. Alcalde o alcaldes según sea el caso.
4. Comandante de la Policía Nacional en el territorio o su delegado.
5. Comandante del Ejército en el territorio o su delegado.
6. Director de la Fiscalía General de la Nación en el territorio o su delegado.
7. Procurador Regional o su delegado.
8. Defensor del Pueblo regional o su delegado.

9. Personeros o sus delegados del o los municipios cuando sea procedente.

Parágrafo 1º. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá ser invitado cuando se registre la presencia de niños, niñas y adolescentes en la manifestación.

Parágrafo 2º. Podrán ser invitadas otras entidades que, en razón a la situación presentada, se consideren pertinentes.

Parágrafo 3º. Podrán participar como observadores organizaciones de la sociedad civil, organismos defensores de derechos humanos y representantes de plataformas de diálogo social, cuando ello no comprometa la eficacia del PMU ni la seguridad de sus integrantes.

Artículo 24. Activación y citación del Puesto de Mando Unificado (PMU). El gobernador del departamento tendrá la obligación de activar el PMU en el marco de cualquier manifestación cuya magnitud o contexto afecte a varios municipios o tenga impacto regional, o cuando se presenten situaciones que puedan afectar de manera grave los derechos fundamentales de los manifestantes o de terceros. Su funcionamiento será antes, durante y después de la misma. En los demás casos, la competencia estará a cargo del alcalde del municipio en cuya jurisdicción se registre la afectación.

Cuando se registre una situación que desborde el ámbito de protección constitucional del derecho a la protesta, en los términos del artículo 6º de la presente ley, la autoridad competente deberá citar de manera inmediata al PMU, escuchar los informes de sus integrantes —especialmente los delegados de la Comisión de Diálogo y Mediación—, y adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas, preservar el orden público y garantizar los derechos en tensión con estricta observancia de los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Parágrafo 1º. La citación y sesiones del PMU podrán realizarse de manera presencial o mediante medios electrónicos seguros, siempre que se garantice la participación efectiva de todos los integrantes.

Parágrafo 2º. La ubicación operativa de los integrantes de la fuerza pública deberá responder a criterios de prevención, proporcionalidad y contención, y estará siempre sujeta a los principios de legalidad, necesidad y razonabilidad, con prioridad en la protección de los derechos fundamentales de manifestantes y terceros.

Artículo 25. Condiciones para una intervención con uso de fuerza pública. El mandatario territorial según sea el caso estará facultado para intervenir con uso legítimo de la fuerza pública en el contexto de una manifestación cuando se verifiquen de manera conjunta las siguientes condiciones dentro de las sesiones del PMU:

- a) Que la manifestación haya superado el ámbito de protección constitucional conforme a lo previsto en el artículo 6° de esta ley.
- b) Que se hayan agotado de manera efectiva y documentada los mecanismos de diálogo, salvo que exista una amenaza real, grave e inminente para la vida o la integridad de las personas.
- c) Que se haya descartado la existencia de medios menos restrictivos para proteger derechos fundamentales.
- d) Que se haya realizado una evaluación previa de los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Toda decisión deberá ser sustentada con presencia y veeduría del Ministerio Público, y registrada en las actas del Puesto de Mando Unificado.

CAPÍTULO VI

Derechos de las víctimas

Artículo 26. Derecho a la justicia. Toda persona que resulte víctima de vulneraciones a sus derechos en el marco de una reunión, manifestación o protesta pública y pacífica –incluidos tanto quienes participan en ella como terceros no intervinientes– tendrá derecho a acceder a mecanismos efectivos, imparciales y oportunos de investigación, sanción y control. Las autoridades deberán garantizar el acceso efectivo a recursos judiciales y administrativos.

Artículo 27. Derecho a la verdad. Las personas que resulten víctimas de violaciones a sus derechos humanos en el marco de reuniones, manifestaciones o protestas públicas y pacíficas –incluidos tanto quienes participan como terceros no intervinientes– tienen derecho a conocer de forma clara, completa y oportuna los hechos que generaron la afectación, las autoridades responsables, las decisiones institucionales adoptadas y las medidas tomadas para evitar su repetición.

Artículo 28. Derecho a la reparación integral. Toda persona que resulte víctima de afectaciones en el marco de reuniones, manifestaciones o protestas públicas y pacíficas –ya sea por actuaciones u omisiones indebidas de agentes del Estado– tendrá derecho a una reparación integral, adecuada y proporcional al daño sufrido.

Este derecho cobija tanto a las personas que ejercen el derecho a la manifestación como a los terceros no intervinientes que resulten afectados en su vida, integridad, bienes o derechos fundamentales.

Artículo 29. Responsabilidad patrimonial del Estado. El Estado será patrimonialmente responsable por los daños antijurídicos causados a manifestantes o terceros no intervinientes durante una manifestación pública, cuando dichos perjuicios sean imputables a la acción u omisión de sus autoridades, en violación de sus deberes constitucionales o legales.

La reparación deberá atender los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y será

exigible mediante los mecanismos administrativos o judiciales previstos en el ordenamiento jurídico.

CAPÍTULO VII

Coordinación y Cooperación Interinstitucional

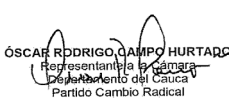
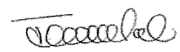
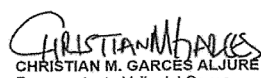
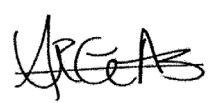
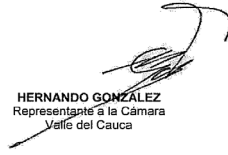
Artículo 30. Coordinación entre autoridades. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales deberán coordinar sus esfuerzos para garantizar el ejercicio pacífico del derecho a la reunión, manifestación y protesta pública y pacífica. Las instituciones encargadas de la seguridad y el orden público trabajarán en conjunto con los órganos de control, como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, para monitorear y evaluar las manifestaciones.

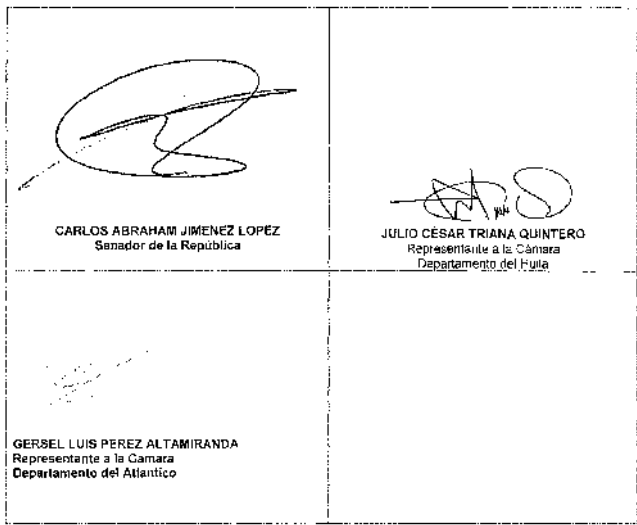
Artículo 31. Creación de un sistema de alerta temprana. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, deberá establecer un sistema de alerta temprana para monitorear situaciones de riesgo relacionadas con las manifestaciones pacíficas. Este sistema será coordinado por las autoridades locales y estará enfocado en prevenir conflictos entre los manifestantes y las autoridades.

Parágrafo. El Ministerio del Interior deberá presentar un informe anual sobre el Sistema de Alerta Temprana sobre las reuniones, manifestaciones y protestas realizadas ante las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República durante los primeros tres (3) meses del siguiente año.

Artículo 32. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca Partido Cambio Radical	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño Partido Conservador
 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca	 BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta	 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Norte de Santander
 CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO Representante a la Cámara Circunscripción Bogotá D.C.	 LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN Representante a la Cámara Departamento de Arauca
 HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara Valle del Cauca	 JOHN EDGAR PÉREZ ROJAS REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO



PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 021 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se establecen límites a los derechos fundamentales de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica sobre vías y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley estatutaria tiene por objeto desarrollar los límites a los derechos fundamentales de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica sobre vías, de tal manera que se armonice su ejercicio frente al orden público y los derechos fundamentales de las demás personas, conforme a la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los estándares internacionales en derechos humanos.

Nuestro país ha atravesado por innumerables manifestaciones públicas, las cuales algunas se han desarrollado de manera pacífica, pero otras han desencadenado actos de violencia y bloqueos principalmente en vías, obstaculizando el acceso a bienes y servicios esenciales para la población y afectando a productores y consumidores.

Teniendo en cuenta que en Colombia no hay una ley estatutaria que reglamente el derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta en donde se establezca su ámbito de ejercicio ni de límites, es pertinente que el legislador se encargue de llenar este vacío legal con el fin de salvaguardar tanto el este derecho fundamental como el de los terceros que se ven afectados cuando este derecho fundamental no se ejerce de manera pacífica.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

2.1. CONTEXTO

El análisis del derecho a la protesta exige retroceder hasta la Constitución de 1886, en la cual ya se reconocía la facultad de los ciudadanos para reunirse y congregarse pacíficamente. En su artículo 46, la Carta autorizaba a las autoridades a disolver cualquier reunión que comprometiera la tranquilidad pública o afectara la libre circulación en las vías, en los siguientes términos¹:

¹ Germán Alfonso López Daza, El derecho a la protesta social en Colombia: *análisis conceptual y jurisprudencial*,

Artículo 46. Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenera en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas.

Posteriormente, en la Constitución de 1991 los constituyentes no solo establecieron mayores controles al ejercicio del poder presidencial, sino que también consagraron como fundamental el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, y dispusieron que la limitación al ejercicio de este derecho sólo puede establecerse mediante la ley². Aunque el derecho a la protesta no tuvo un reconocimiento expreso en la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha definido su naturaleza fundamental a partir de su estrecha relación con otros derechos consagrados, como la libertad de expresión, reunión, asociación y participación³.

Dado que la Constitución no estableció de forma expresa los valores que justifican la limitación del derecho de reunión y manifestación, y en ausencia de una regulación específica por parte del legislador, ha sido tarea de los jueces determinar qué restricciones resultan compatibles con el orden constitucional, procurando un equilibrio entre el ejercicio de este derecho, el orden público y los derechos de terceros⁴.

En suma, bajo la Constitución de 1886, los derechos de reunión y manifestación pública estaban reconocidos, pero de forma restringida y subordinada al mantenimiento del orden. El ejercicio de estos derechos se entendía como una concesión regulada por el poder público, lo que habilitaba amplios márgenes para su limitación o disolución. Se partía de una presunción de desorden y se privilegiaba el control sobre la expresión, reflejando una visión autoritaria del derecho público.

Con la Constitución de 1991 se superó el modelo anterior y se adoptó un enfoque garantista, en el cual el disenso ciudadano adquiere un valor constitucional central. En ese sentido, la Corte Constitucional ha catalogado a los derechos de reunión, manifestación y protesta como fundamentales, autónomos y de naturaleza subjetiva, lo que implica que cualquier persona puede ejercerlos, individual o colectivamente, sin autorización previa. Así mismo, ha señalado que están protegidos de forma reforzada, en tanto expresan libertades esenciales como la de expresión, asociación y participación. Su ejercicio goza de presunción de legitimidad mientras se mantenga pacífico, y solo puede ser limitado por ley estatutaria bajo los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

en: *Revista Jurídica Pielagus*, vol. 18, n.º 1, enero-junio de 2019, Neiva (Huila), Colombia, p. 7.

² Rodrigo Uprimny y Luz María Sánchez Duque, “Derecho penal y protesta social”, en Eduardo Andrés Bertoni (comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*, 1. ed. (Buenos Aires: Universidad de Palermo, 2010), p. 47.

³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-223 de 2017.

⁴ Germán Alfonso López Daza, *El derecho a la protesta social en Colombia: análisis conceptual y jurisprudencial*, en: *Revista Jurídica Pielagus*, vol. 18, n.º 1, enero-junio de 2019, Neiva (Huila), Colombia, p. 7.

No obstante, también es necesario reconocer que su ejercicio puede generar tensiones reales con otros derechos fundamentales, especialmente los de quienes no participan en las manifestaciones. Situación que cobra mayor complejidad teniendo en cuenta que el tratamiento del derecho a la protesta en Colombia ha estado marcado por un enfoque altamente garantista y deontológico, estructurado en torno a principios abstractos como la justicia y la libertad, que, si bien es indispensable para proteger su naturaleza, ha dejado de lado un componente igualmente relevante en un Estado social de Derecho: la consideración de las consecuencias sociales, económicas y de convivencia que produce una protesta cuando se prolonga o se desborda⁵.

En esta vía resulta necesario evidenciar que, cuando se presenta una tensión entre el derecho a la protesta y otros derechos fundamentales, la ponderación no debe limitarse únicamente a los principios que rigen la reunión y la manifestación pública y pacífica, sino que también debe considerar

los múltiples efectos que su ejercicio puede generar sobre el bienestar colectivo y las libertades individuales de terceros no intervinientes.

DATOS SOBRE REUNIONES, MANIFESTACIÓN Y PROTESTAS EN COLOMBIA

Según Colfecar, desde enero a junio de 2025 se registraron 413 bloqueos en vías nacionales y secundarias sobre 23 de los 32 departamentos del país, los cuales duraron en total 271 días y causaron pérdidas de 1,4 billones de pesos. Estos hechos se suman a los 1.543 bloqueos que tuvieron como efecto 885 días perdidos entre 2023 y 2024. Las cifras del gremio transportador dan cuenta del panorama fáctico que genera el choque entre los derechos antes comentados.

La Policía Nacional⁶ reporta la siguiente información en relación con manifestaciones públicas a nivel nacional desde el 2019 hasta el 2025:

AÑO 2019		AÑO 2020	
DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades	DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades
AMAZONAS	1	AMAZONAS	7
ANTIOQUIA	114	ANTIOQUIA	255
ARAUCA	29	ARAUCA	31
ATLANTICO	25	ATLANTICO	19
BOGOTÁ, D.C.	253	BOGOTÁ, D.C.	871
BOLIVAR	42	BOLIVAR	72
BOYACA	71	BOYACA	95
CALDAS	59	CALDAS	91
CAQUETA	24	CAQUETA	34
CASANARE	15	CASANARE	20
CAUCA	34	CAUCA	81
CESAR	16	CESAR	26
CHOCO	10	CHOCO	20
CORDOBA	26	CORDOBA	48
CUNDINAMARCA	54	CUNDINAMARCA	133
GUAINIA	3	GUAINIA	10
GUAJIRA	12	GUAJIRA	29
GUAVIARE	1	GUAVIARE	9
HUILA	59	HUILA	64
MAGDALENA	17	MAGDALENA	37
META	34	META	66
NARIÑO	22	NARIÑO	50
NORTE DE SANTANDER	34	NORTE DE SANTANDER	79
PUTUMAYO	21	PUTUMAYO	78
QUINDIO	24	QUINDIO	21
RISARALDA	57	RISARALDA	63
SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	3	SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	5
SANTANDER	74	SANTANDER	145
SUCRE	9	SUCRE	14
TOLIMA	44	TOLIMA	114
VALLE DEL CAUCA	88	VALLE DEL CAUCA	256
VAUPES	3	VAUPES	3
VICHADA		VICHADA	22
Total general	1278	Total general	2868

⁵ Juan Camilo Rojas, *El derecho a la protesta social: reflexiones sobre la necesidad de un criterio consecuencialista en el marco de la revisión jurisprudencial sobre la materia*, en: *Revista Con-texto*, n.º 58, julio-diciembre de 2022, pp. 194-206.

⁶ Policía Nacional de Colombia. Respuesta a derecho de petición. 8 de julio de 2025.

AÑO 2021		AÑO 2022	
DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades	DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades
AMAZONAS	16	AMAZONAS	12
ANTIOQUIA	1400	ANTIOQUIA	118
ARAUCA	285	ARAUCA	5
ATLANTICO	216	ATLANTICO	47
BOGOTÁ, D.C.	3308	BOGOTÁ, D.C.	2192
BOLIVAR	346	BOLIVAR	91
BOYACA	668	BOYACA	95
CALDAS	602	CALDAS	53
CAQUETA	346	CAQUETA	31
CASANARE	158	CASANARE	13
CAUCA	549	CAUCA	123
CESAR	235	CESAR	13
CHOCO	143	CHOCO	12
CORDOBA	325	CORDOBA	120
CUNDINAMARCA	750	CUNDINAMARCA	110
GUAINIA	22	GUAINIA	1
GUAJIRA	114	GUAJIRA	32
GUAVIARE	40	GUAVIARE	8
HUILA	522	HUILA	49
MAGDALENA	242	MAGDALENA	25
META	315	META	42
NARIÑO	629	NARIÑO	91
NORTE DE SANTANDER	538	NORTE DE SANTANDER	113
PUTUMAYO	272	PUTUMAYO	102
QUINDIO	374	QUINDIO	38
RISARALDA	579	RISARALDA	92
SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	23	SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	4
SANTANDER	777	SANTANDER	199
SUCRE	116	SUCRE	10
TOLIMA	540	TOLIMA	84
VALLE DEL CAUCA	1471	VALLE DEL CAUCA	215
VAUPES	29	VAUPES	1
VICHADA	25		
Total general	15975	Total general	4141

AÑO 2023		AÑO 2024		AÑO 2025	
DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades	DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades	DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades
AMAZONAS	14	AMAZONAS	14	AMAZONAS	9
ANTIOQUIA	313	ANTIOQUIA	424	ANTIOQUIA	196
ARAUCA	111	ARAUCA	88	ARAUCA	35
ATLANTICO	89	ATLANTICO	186	ATLANTICO	69
BOGOTÁ, D.C.	1310	BOGOTÁ, D.C.	1084	BOGOTÁ, D.C.	489
BOLIVAR	115	BOLIVAR	194	BOLIVAR	63
BOYACA	82	BOYACA	208	BOYACA	67
CALDAS	54	CALDAS	143	CALDAS	40
CAQUETA	32	CAQUETA	34	CAQUETA	34
CASANARE	24	CASANARE	58	CASANARE	38
CAUCA	111	CAUCA	153	CAUCA	64
CESAR	36	CESAR	121	CESAR	90
CHOCO	24	CHOCO	49	CHOCO	24
CORDOBA	193	CORDOBA	290	CORDOBA	222
CUNDINAMARCA	134	CUNDINAMARCA	211	CUNDINAMARCA	56
GUAINIA	6	GUAINIA	13	GUAINIA	6
GUAJIRA	88	GUAJIRA	117	GUAJIRA	37
GUAVIARE	9	GUAVIARE	14	GUAVIARE	9
HUILA	54	HUILA	118	HUILA	76
MAGDALENA	66	MAGDALENA	103	MAGDALENA	88
META	64	META	112	META	53
NARIÑO	63	NARIÑO	165	NARIÑO	68
NORTE DE SANTANDER	177	NORTE DE SANTANDER	178	NORTE DE SANTANDER	85
PUTUMAYO	67	PUTUMAYO	78	PUTUMAYO	56
QUINDIO	49	QUINDIO	45	QUINDIO	33
RISARALDA	59	RISARALDA	70	RISARALDA	23
SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	19	SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	13	SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	8
SANTANDER	230	SANTANDER	266	SANTANDER	97
SUCRE	33	SUCRE	79	SUCRE	49
TOLIMA	156	TOLIMA	158	TOLIMA	83
VALLE DEL CAUCA	208	VALLE DEL CAUCA	223	VALLE DEL CAUCA	150
VAUPES	7	VAUPES	9	VAUPES	21
VICHADA	3	VICHADA	12	VICHADA	3
Total general	4000	Total general	5030	Total general	2441

De la anterior información se puede concluir lo siguiente:

- Bogotá y los 23 departamentos con más manifestaciones, reuniones y protestas entre 2019 y 2025 (más de 50 manifestaciones anuales) son: Antioquia, Bogotá, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Risaralda, Santander, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Tolima, Bolívar, Córdoba, Arauca, Atlántico, Guajira, Magdalena, Cesar, Sucre.

- El 65,6% de los departamentos a nivel nacional tienen más de 50 manifestaciones por año, desde el 2019.

CIFRAS DE REUNIONES, MANIFESTACIÓN Y PROTESTAS EN COLOMBIA QUE DESENCADENARON BLOQUEOS DE VÍAS NACIONALES

Así mismo, la Policía Nacional⁷ señala el número de manifestaciones, reuniones y protestas realizadas entre 2019 y 2025, que generaron bloqueos de vías nacionales:

AÑO 2019		AÑO 2020	
DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades	DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades
ANTIOQUIA	3	ANTIOQUIA	4
ARAUCA	11	BOGOTÁ, D.C.	16
ATLANTICO	1	BOLIVAR	2
BOGOTÁ, D.C.	11	BOYACA	1
BOLIVAR	3	CAUCA	2
BOYACA	3	CESAR	1
CAUCA	6	CHOCO	4
CHOCO	6	CUNDINAMARCA	2
CORDOBA	1	MAGDALENA	2
MAGDALENA	1	META	4
NORTE DE SANTANDER	2	NARIÑO	1
VALLE DEL CAUCA	12	NORTE DE SANTANDER	2
Total general	60	PUTUMAYO	11
		SANTANDER	2
		TOLIMA	4
		VALLE DEL CAUCA	3
		VICHADA	1
		Total general	62

AÑO 2021		AÑO 2022	
DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades	DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades
ANTIOQUIA	49	ANTIOQUIA	19
ARAUCA	107	ATLANTICO	4
ATLANTICO	21	BOGOTÁ, D.C.	10
BOGOTÁ, D.C.	319	BOLIVAR	23
BOLIVAR	34	BOYACA	4
BOYACA	130	CALDAS	2
CALDAS	79	CAQUETA	1
CAQUETA	30	CAUCA	13
CASANARE	6	CHOCO	6
CAUCA	83	CORDOBA	31
CESAR	60	CUNDINAMARCA	10
CHOCO	50	GUAJIRA	20
CORDOBA	17	HUILA	6
CUNDINAMARCA	182	MAGDALENA	5
GUAJIRA	30	META	1
HUILA	37	NARIÑO	8
MAGDALENA	20	NORTE DE SANTANDER	15
META	19	PUTUMAYO	48
NARIÑO	38	RISARALDA	8
NORTE DE SANTANDER	172	SANTANDER	19
PUTUMAYO	47	TOLIMA	4
QUINDIO	40	VALLE DEL CAUCA	20
RISARALDA	98	Total general	277
SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	2		
SANTANDER	38		
SUCRE	11		
TOLIMA	58		
VALLE DEL CAUCA	654		
Total general	2431		

⁷ Ibid.

AÑO 2023		AÑO 2024		AÑO 2025	
DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades	DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades	DEPARTAMENTO	Nro. De Actividades
AMAZONAS	2	ANTIOQUIA	83	AMAZONAS	1
ANTIOQUIA	34	ARAUCA	20	ANTIOQUIA	6
ARAUCA	50	ATLANTICO	88	ARAUCA	2
ATLANTICO	34	BOGOTÁ, D.C.	28	ATLANTICO	28
BOGOTÁ, D.C.	9	BOLIVAR	55	BOGOTÁ, D.C.	5
BOLIVAR	27	BOYACA	70	BOLIVAR	25
BOYACA	7	CALDAS	9	BOYACA	1
CAQUETA	3	CAQUETA	1	CAQUETA	1
CAUCA	18	CASANARE	7	CASANARE	14
CESAR	2	CAUCA	42	CAUCA	10
CHOCO	10	CESAR	38	CESAR	15
CORDOBA	63	CHOCO	7	CHOCO	1
CUNDINAMARCA	33	CORDOBA	47	CORDOBA	31
GUAJIRA	43	CUNDINAMARCA	119	CUNDINAMARCA	3
HUILA	4	GUAJIRA	60	GUAJIRA	6
MAGDALENA	5	HUILA	14	HUILA	19
META	13	MAGDALENA	36	MAGDALENA	5
NARIÑO	7	META	32	META	27
NORTE DE SANTANDER	51	NARIÑO	48	NARIÑO	17
PUTUMAYO	31	NORTE DE SANTANDER	39	NORTE DE SANTANDER	21
RISARALDA	4	PUTUMAYO	26	PUTUMAYO	7
SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	1	RISARALDA	5	RISARALDA	4
SANTANDER	25	SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	2	SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	1
SUCRE	13	SANTANDER	89	SANTANDER	16
TOLIMA	13	SUCRE	24	SUCRE	24
VALLE DEL CAUCA	25	TOLIMA	18	TOLIMA	10
Total general	527	VALLE DEL CAUCA	48	VALLE DEL CAUCA	27
		Total general	1055	VAUPES	1
				Total general	328

- Los departamentos más afectados por las manifestaciones, reuniones y protestas entre 2019 y 2025 por generar más de 10 bloqueos de vías nacionales anualmente fueron: Arauca, Bogotá, Valle del Cauca, Putumayo, Antioquia, Cauca, Cundinamarca, La Guajira, Norte de Santander, Santander, Putumayo, Atlántico, Bolívar, Chocó, Córdoba, Meta, Sucre, Boyacá, Cesar, Huila, Magdalena, Nariño, Tolima, Casanare.
- El 71,8% de los departamentos a nivel nacional tienen más de 10 manifestaciones por año que desencadenan en bloqueos de vías nacionales, desde el 2019.

SECTORES MÁS AFECTADOS POR EL BLOQUEO DE VÍAS NACIONALES Y CASO BLOQUEO DE LA VÍA PANAMERICANA EN LOS DEPARTAMENTOS DE CAUCA Y NARIÑO

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁸ señala que no tiene las cifras sobre afectaciones económicas por los bloqueos de la vía Panamericana con ocasión a manifestaciones,

sin embargo, expone que, si tiene un estimado de afectaciones económicas en los departamentos de Cauca y Nariño como consecuencia del del derrumbe ocurrido en Rosas (Cauca) en enero de 2023, dejando un cierre parcial en este tramo de la vía Panamericana, y las siguientes pérdidas económicas:

“(…) se calcularon pérdidas económicas entre los dos departamentos por más de \$1.6 billones de pesos, asociadas principalmente a la parálisis en el transporte de carga, que llevó al desabastecimiento de medicamentos, combustibles, alimentos y todo tipo de elementos de primera necesidad, impactando así la actividad comercial e industrial de la región. Debido a la falta de ventas y de insumos para surtir, se reportaron cierres parciales de empresas, principalmente de comercio, buscando evitar más pérdidas; lo que en ese momento generaba un riesgo de un incremento del desempleo en la región”.

“De acuerdo con la Cámara de Comercio de Pasto, se presentó un incremento en la deserción de empresas que no renovaron su matrícula mercantil. En boletín del 27 de enero de 2023 emitido por esta entidad, el sector lácteo reportó pérdidas por \$5.500 millones de pesos, teniendo en cuenta la leche perdida y la disminución de

⁸ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Respuesta derecho de petición. Radicado número 2-2025-020736.

ingresos por parte de los productores. Además, los sectores de turismo, construcción, transporte y agricultura que reportaron en ese momento pérdidas diarias por \$250 millones de pesos”.

“Las anteriores afectaciones eran considerables teniendo en cuenta la composición empresarial y de actividades económicas en la región, pues el departamento de Nariño, cuenta con la vía Panamericana como arteria principal para su movilidad, siendo un canal vital para el transporte de carga que beneficia al resto del país, y para las exportaciones hacia el Ecuador, dado que el 50% de las exportaciones a este país se realizan vía terrestre, a través del puente internacional Rumichaca”.

En suma, las consecuencias económicas para Cauca y Nariño derivadas del cierre de la vía Panamericana a la altura del municipio de Rosas –estimadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en 1,6 billones de pesos– pueden tomarse como una aproximación de los efectos que podría generar un bloqueo relacionado con una manifestación, en tanto que, en ambos casos, se restringe de manera severa el tránsito de vehículos y personas.

Otra de las entidades del Gobierno nacional que ha publicado información sobre los bloqueos en la vía Panamericana, en el departamento del Cauca, es el Ministerio del Interior⁹. A través de su Viceministerio para el Diálogo Social, ha señalado que las afectaciones pueden alcanzar los \$13.000 millones diarios, con impacto en sectores como el transporte terrestre de carga y pasajeros, el comercio regional e interdepartamental, el turismo y las industrias locales.

Por su parte, los gremios en estos territorios también han entregado información relevante. Por un lado, según Fenalco Nariño, cada día de bloqueo en la vía Panamericana representa pérdidas estimadas entre \$10.000 y \$15.000 millones¹⁰. Por otro, Gerardo Arroyo, director ejecutivo del Consejo Gremial y Empresarial del Cauca, ha señalado que cada jornada de bloqueo genera pérdidas diarias cercanas a los \$13.000 millones, afectando principalmente sectores como la industria, el turismo, el transporte terrestre y el transporte de carga¹¹.

⁹ Ministerio del Interior. 2025. Consultado en: <https://www.mininterior.gov.co/noticias/dialogo-que-da-resultados-se-redujeron-los-bloqueos-en-300-en-la-via-panamericana-en-el-cauca/>

¹⁰ *Semana*. Bloqueos en la vía Panamericana asfixian al suroccidente colombiano: comerciantes reportan millonarias pérdidas. 2025. Consultado en: https://www.semana.com/nacion/articulo/bloqueos-en-la-via-panamericana-asfixian-al-suroccidente-colombiano-comerciantes-reportan-millonarias-perdidas/202558/#google_vignette.

¹¹ *La República*. Bloqueos en la vía Panamericana. 2024. Consultado en: <https://www.larepublica.co/economia/en-cinco-meses-la-via-panamericana-completa-25-bloqueos-3861695>

En conclusión, el aumento en la frecuencia de protestas, su duración e intensidad, y los costos económicos y sociales que conllevan, han generado una tensión creciente con los derechos de quienes no participan en ellas. Estos costos incluyen afectaciones a la competitividad del sector productivo, pérdidas de tiempo laboral, obstrucción del tránsito, daños a infraestructura pública y privada, así como impactos directos en el funcionamiento de servicios esenciales. En este escenario, los derechos de terceros –como la libertad de locomoción, la libertad económica y el acceso a salud, educación o trabajo– pueden resultar severamente restringidos sin un marco que permita ponderarlos de forma justa.

Por estas razones, el presente proyecto de ley tiene como propósito desarrollar los límites razonables y jurídicamente proporcionales al ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y protesta pública y pacífica. Hacia ese propósito, se identificaron y examinaron los límites que ya han sido reconocidos por la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los estándares internacionales en derechos humanos.

Contrario a desnaturalizar estos derechos, el proyecto busca armonizarlos con los principios de necesidad, legalidad y proporcionalidad, y con la obligación estatal de garantizar simultáneamente los derechos de manifestantes y de terceros no intervinientes. Establecer límites claros contribuye a evitar abusos, prevenir afectaciones graves e injustificadas y habilita mecanismos institucionales de coordinación para asegurar una gestión democrática de la protesta social. Así mismo, dota de seguridad jurídica a ciudadanos, autoridades, organismos de control y manifestantes, al establecer reglas claras sobre el alcance de los derechos, los límites constitucionales y las condiciones bajo las cuales puede intervenir legítimamente la fuerza pública.

2.2. LÍMITES A LOS DERECHOS DE REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y PROTESTA EN EL SISTEMA UNIVERSAL Y REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Aunque el derecho a la protesta social no se encuentra expresamente reconocido en los instrumentos normativos del sistema universal y regional de derechos humanos, su protección, alcance y limitaciones se derivan de otros derechos consagrados en la normativa internacional, como la libertad expresión, de reunión y de asociación¹².

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE

En el ámbito internacional, la protección del derecho a la protesta empieza a ser reconocida

¹² Germán Alfonso López Daza, *El derecho a la protesta social en Colombia: análisis conceptual y jurisprudencial*, en: *Revista Jurídica Pielagus*, vol. 18, n.º 1, enero-junio de 2019, Neiva (Huila), Colombia, p. 5.

con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, a través de diversas disposiciones, en especial las contenidas en el artículo 19, que garantiza la libertad de expresión, y el artículo 20, que consagra la libertad de reunión y asociación¹³.

“**Artículo 19.** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

En concordancia con el enfoque garantista de la declaración universal, este instrumento en sus artículos 4° y 21 los derechos a reunirse pacíficamente y expresar de manera libre sus opiniones ya sea en una manifestación pública o asamblea transitoria¹⁴.

“**Artículo 4.** Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Artículo 21. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Artículo 22. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES, POLÍTICOS Y ECONÓMICOS APROBADO POR LAS NACIONES UNIDAS

El Pacto fue ratificado por Colombia, mediante la Ley 74 de 1968, y por medio de los artículos 19 y 21, se reconocen los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, y, así mismo, define como límites para su ejercicio el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

¹³ Juan Camilo Rojas. *El derecho a la protesta social: reflexiones sobre la necesidad de un criterio consecuencialista en el marco de la revisión jurisprudencial sobre la materia.* en: *Revista Con-texto*, n.º 58, julio-diciembre de 2022, pp. 184.

¹⁴ *Ibidem*.

“**Artículo 19.**

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Mediante su artículo 2°, asumió el compromiso de materializar las disposiciones ahí contenidas.

“**Artículo 2°.**

(...)

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.

CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS O PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA

Ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972, la Convención en sus artículos 13 y 15 establece los derechos a la libertad de expresión y reunión; en ellos se definen como límites la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás. También señala como prohibiciones para su ejercicio la propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia.

“**Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda

índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2°.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

“**Artículo 15. Derecho de Reunión.** Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

“**Artículo 16. Libertad de Asociación.**

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad

nacional, de la seguridad o del orden públicos o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

**CONVENCIÓN INTERNACIONAL
SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS
FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL**

Fue ratificada en Colombia mediante la Ley 22 de 1981, y entre otras disposiciones, establece la obligación de los Estados parte de garantizar los derechos a la libertad de expresión y reunión (artículo 5°, literal d) sin discriminaciones basadas en la raza, el color, el linaje o el origen nacional o étnico.

“**Artículo 5°.** En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2° de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

- (...)
- d. Otros derechos civiles, en particular:
- viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión.
- ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”.

SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Las Naciones Unidas, a través de la Carta adoptada en 1945, se comprometieron a promover y fomentar el respeto universal a los derechos humanos (artículo 1.3), compromiso que se concreta en gran medida mediante el trabajo del Consejo de Derechos Humanos, creado por la Resolución 60/251 de la Asamblea General. Este órgano expide resoluciones que, aunque no son jurídicamente vinculantes, tienen la finalidad de orientar a los Estados en la protección y garantía de los derechos humanos, según lo dispuesto en el numeral 5 literal a) de dicha resolución.

A continuación, se hace un recuento de una serie de resoluciones relevantes expedidas por el Consejo de Derechos Humanos relacionadas con la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas.

AÑO	IDENTIFICACIÓN	ALCANCE	LÍMITES	DISOLUCIÓN
2013	A/HRC/RES/22/10	Primera resolución que establece el marco inicial de reconocimiento del derecho a protestar pacíficamente. Investigar cualquier muerte o lesión grave, tanto si resulta del uso de fuerza letal como no letal por parte de las autoridades.	Solo se permiten restricciones si están: - Establecidas por ley, de forma clara y conforme a los tratados internacionales aplicables. - Sometidas a revisión independiente (judicial o administrativa). Finalidad legítima de proteger derechos de terceros: vida, salud, seguridad, reputación, orden público, etc.	Principios de uso de la fuerza - Evitar el uso de fuerza letal o excesiva, que solo puede emplearse para responder a una amenaza inminente a la vida. - Prohibición del uso indiscriminado de fuerza letal para dispersar protestas. - Asegurar formación adecuada en derechos humanos y derecho internacional para funcionarios encargados del orden público, incluyendo fuerzas privadas al servicio del Estado. - Promover el uso de y regular el empleo de armas no letales, evitando la fuerza letal durante protestas pacíficas
2014	A/HRC/RES/25/38	Reafirma y profundiza en los principios de esa protección Señala que los Estados deben garantizar la investigación y sanción efectiva en caso de violaciones durante protestas, así como el acceso a remedio y reparación para las víctimas	Cualquier restricción al derecho de manifestarse debe estar establecida en legislación nacional conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las restricciones deben ser sometidas a revisión administrativa o judicial independiente e imparcial. Se prohíbe ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones forzadas, y violencia contra manifestantes pacíficos	Los Estados deben evitar emplear la fuerza durante manifestaciones pacíficas y, solo si resulta absolutamente indispensable, asegurarse de que ésta no sea excesiva ni indiscriminada. El uso de la fuerza debe respetar los principios de necesidad y proporcionalidad conforme a los estándares internacionales. Se establece de manera inequívoca que la fuerza letal no puede emplearse para dispersar manifestaciones pacíficas o grupos de personas. Se insta a los Estados a asegurar una formación adecuada en derechos humanos para los agentes del orden. Subraya la necesidad de formación adecuada de los agentes del orden, recordando Instrumentos internacionales como el Código de Conducta para Funcionarios de la Policía y los Principios Básicos sobre el uso de la fuerza y armas de fuego Planeta que los Estados deben generar un entorno seguro y habilitador para manifestantes, ofreciendo protección sin discriminación. Fomenta el establecimiento de canales de comunicación entre manifestantes, autoridades locales y fuerzas de seguridad
2016	A/HRC/RES/31/37	Precisa tareas para los Estados: garantizar entornos seguros para manifestaciones, evitar violencia, aplicar estándares de legalidad y proporcionalidad, y asegurar reparación a víctimas. Se exige la investigación independiente y eficaz de	Toda limitación debe estar prevista en la ley. Es decir, no pueden imponerse restricciones arbitrarias ni discrecionales por parte de las autoridades. La legislación debe ser clara, accesible y compatible con los	El uso de la fuerza debe ser excepcional y regirse por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas. La disolución de una protesta pacífica puede ocurrir únicamente si existe una amenaza inminente a la vida o

AÑO	IDENTIFICACIÓN	ALCANCE	LÍMITES	DISOLUCIÓN
		todas las muertes, lesiones graves o abusos derivados de la actuación policial. Las víctimas deben tener acceso a reparación efectiva, y los responsables deben ser sancionados.	estándares internacionales de derechos humanos. Se prohíbe las ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, tortura, trato cruel o violencia sexual durante protestas. Las restricciones deben perseguir objetivos legítimos conforme al derecho internacional, tales como: ● Proteger la seguridad nacional o el orden público. ● Preservar la salud o la moral públicas. ● Proteger los derechos y libertades de otras personas. Las restricciones no deben ser aplicadas de forma discriminatoria por motivos de raza, género, orientación política, religión u otra condición. El derecho a la protesta no debe depender de autorización previa obligatoria. El hecho de que una protesta sea espontánea o no notificada no justifica su disolución o represión automática	integridad física, y siempre respetando los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Las fuerzas del orden deben estar adecuadamente formadas en derechos humanos, desescalada, uso responsable de armas no letales y primeros auxilios. Deben existir protocolos claros, con revisión científica y supervisión independiente, que regulen su actuación en manifestaciones pacíficas. Las autoridades deben distinguir entre manifestantes pacíficos y personas que cometen actos violentos. El despliegue operativo debe incluir acciones de comunicación, mediación y coordinación con organizadores y observadores
2018	A/HRC/RES/38/11	Continúa reforzando principios y buenas prácticas para protecciones legislativas y operativas. Se promueve establecer “canales de comunicación apropiados” entre organizadores, manifestantes y autoridades, para gestionar las protestas de forma segura e inclusiva.	Cualquier restricción debe: ● Estar expresamente prevista por ley, de manera clara y compatible con el derecho internacional. ● Tener una finalidad legítima: la seguridad nacional, el orden	Los Estados deben abstenerse de usar la fuerza durante protestas pacíficas y, solo si resulta absolutamente necesario, asegurar que no sea excesiva ni indiscriminada La fuerza solo puede emplearse cuando sea estrictamente necesaria y de manera proporcional.

AÑO	IDENTIFICACIÓN	ALCANCE	LÍMITES	DISOLUCIÓN
		Debe investigarse cualquier muerte o daño grave causado por armas letales o no letales durante protestas, y los responsables deben ser sancionado	público, la protección de la salud o la moral públicas, la protección de los derechos y libertades de otras personas (como la circulación, el trabajo o la integridad personal). ● Ser necesarias en una sociedad democrática. Es decir, no basta con que sea legal y persiga un fin legítimo, sino que debe ser indispensable para lograr ese fin. No se puede restringir una protesta solo porque moleste, interrumpa el tráfico o genere incomodidad: eso forma parte del ejercicio mismo del derecho. ● Ser proporcionales al objetivo legítimo perseguido. Y deben estar sujetas a revisión administrativa o judicial independiente. Los Estados deben abstenerse de bloquear acceso a internet o censurar información en contextos de protesta pacífica	Se subraya que el uso indiscriminado de fuerza letal contra multitudes o manifestantes está totalmente prohibido. Es obligatorio capacitar a la policía y fuerzas del orden en derechos humanos, técnicas de desescalada y uso de armas no letales. Se recomienda utilizar únicamente equipamiento con pruebas científicas y establecer protocolos operativos, evitando la militarización, salvo situaciones excepcionales
2022	A/HRC/RES/50/21	Introduce un enfoque actualizado, con énfasis en nuevas tecnologías y obligaciones en entornos digitales. Imponer sanciones a los responsables y ofrecer reparaciones efectivas a las víctimas.	Las restricciones deben estar basadas en la ley, ser necesarias y proporcionales a un objetivo legítimo, conforme al derecho internacional sobre derechos humanos. Además, deben estar sujetas a revisión administrativa o judicial independiente, competente, imparcial y pronta. Se demanda que los Estados eviten la	Uso de la fuerza solo si es estrictamente necesaria y proporcionada Prohibición al uso excesivo o indiscriminado. Requiere capacitación continua a las fuerzas de seguridad en derechos humanos, desescalada y el uso correcto de armas no letales

AÑO	IDENTIFICACIÓN	ALCANCE	LÍMITES	DISOLUCIÓN
			criminalización indebida de personas por participar en protestas pacíficas. Se exige que los gobiernos dejen de usar lenguaje que estigmatice a los manifestantes, y en su lugar promuevan un diálogo inclusivo y constructivo frente a las causas de las protestas. La resolución subraya que las reuniones en línea desencadenan los mismos derechos que las protestas físicas, por lo cual no deben ser objeto de restricciones arbitrarias Los Estados deben abstenerse de restringir el acceso a Internet, bloquear plataformas, censurar contenido o interrumpir las telecomunicaciones, especialmente en momentos clave de protesta. Insta a los Estados a crear marcos legales compatibles con estándares internacionales.	En general se desalienta la militarización de la respuesta a protestas pacíficas. Antes de disolver, las autoridades deben emitir una orden clara y accesible, otorgando tiempo suficiente para dispersarse voluntariamente
2024	A/HRC/RES/56/10	Última resolución adoptada por consenso, se focaliza en implementación práctica, capacitación policial y adaptación al contexto digital/online.	Toda persona puede participar en protestas pacíficas sin autorización previa. La protesta no pierde su carácter pacífico por hechos aislados. No puede limitarse el derecho con argumentos vagos o amplios Se reconoce que una protesta cumple su función cuando puede ser vista y escuchada por su destinatario; restringirla a espacios alejados o invisibles equivale a neutralizar su finalidad expresiva. Prácticas como vigilancia masiva, detenciones arbitrarias, uso excesivo de	La resolución reafirma que la fuerza letal solo puede emplearse cuando sea estrictamente necesario para responder a una amenaza inminente a la vida o integridad física, y jamás para dispersar manifestaciones pacíficas. Esto corresponde a los estándares del derecho internacional sobre armas y uso de la fuerza. Prohibición de fuerza indiscriminada o excesiva. Establece que los cuerpos de seguridad deben recibir formación continua en derechos humanos, desescalada y uso adecuado de medios no letales. El uso de equipamiento debe estar respaldado por

AÑO	IDENTIFICACIÓN	ALCANCE	LÍMITES	DISOLUCIÓN
			la fuerza o campañas de estigmatización generan un “efecto inhibitor” que contradice la esencia misma del derecho. Como en resoluciones precedentes, cualquier restricción solo es válida si: ● Está establecida por ley clara. ● Persigue un objetivo legítimo. ● Es necesaria en una sociedad democrática. ● Es proporcional al fin buscado. ● No tiene carácter discriminatorio Se reafirma que las restricciones a protestas en entornos en línea siguen los mismos estándares de legalidad y proporcionalidad. Las medidas de seguridad no deben interferir arbitrariamente con la comunicación digital, acceso a Internet o plataformas de expresión.	evaluaciones científicas independientes, protocolos fiables y monitoreo constante.

2.3. LÍMITES A LOS DERECHOS DE REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y PROTESTA EN EL ÁMBITO NACIONAL

DERECHO FUNDAMENTAL A LA REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y PROTESTA PACÍFICA

La Constitución Política establece que todo el pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente y que solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho¹⁵.

Es pertinente señalar que, si bien el artículo 37 de la Constitución Política se refiere al derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica, la Corte Constitucional de acuerdo con el artículo 241 constitucional es la encargada de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y, en ese sentido, es la facultada para interpretar la

Constitución Política y por tanto, ha sido la encargada de señalar que la protesta social se encuentra dentro del derecho fundamental a la reunión y manifestación del artículo 37 constitucional.

En atención a esa competencia que le da el constituyente a la Corte Constitucional como intérprete de la Constitución Política en donde generalmente el juez constitucional no tiene problemas jurídicos con soluciones exactas, sino que tiene múltiples variantes que exige un análisis más allá de la literalidad de la norma¹⁶. Por tanto, los jueces constitucionales realizan interpretaciones auténticas, las cuales deben respetar mínimos acordados en un Estado de Derecho.

¹⁶ PERILLA, Juan Sebastián. La protesta social como derecho fundamental desde la Corte Constitucional colombiana. Universidad Tecnológica de Bolívar. *Revista de Derecho Público*. Vol. 71/2 julio-diciembre 2023. DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7122023>

¹⁵ Constitución Política de 1991. Artículo 37.

La doctrina constitucional a través de la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional se hace vinculante en la solución de casos y de allí que existan los precedentes constitucionales, las cuales deben ser consultadas y solo en casos excepcionales podrá apartarse de esta jurisprudencia¹⁷.

De acuerdo a lo anterior, es que se puede justificar que el derecho fundamental a la protesta social ha sido considerado a partir de la interpretación del artículo 37 constitucional que ha realizado la Corte Constitucional en sus sentencias pues atendiendo su competencia de interpretación auténtica ha reconocido que hay una interrelación entre el derecho fundamental a la protesta y el derecho de reunión y manifestación del artículo 37 constitucional.

Esta interrelación entre el derecho a la manifestación y reunión con la protesta social se justifica de acuerdo a los alcances estáticos y dinámicos de estos derechos. El alcance estático, se refiere a las reuniones en lugares públicos o privados sin que implique movilización y; el alcance dinámico, comprende las movilizaciones sociales denominadas protestas sociales¹⁸. Es por ello que la protesta social constituye un derecho fundamental que, si bien no se encuentra taxativamente en el artículo 37 constitucional, ha sido construido por la Corte Constitucional, en torno a la libertad de expresión que se materializa a través de los alcances de las manifestaciones públicas.

De esta manera, encontramos que la Sentencia C 024 de 1994 se reconoce que el derecho de reunión es una libertad pública fundamental y es la base de la acción política en campañas y otras manifestaciones legítimas de apoyo y protesta. La Corte Constitucional no aseguró un extenso desarrollo del derecho a la protesta social, pero sí fijó orientaciones fundamentales en torno al ejercicio de poder por parte de las autoridades¹⁹.

Posteriormente, la C 0742 de 2012 señala que la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades de ciertos sectores y que este derecho goza de protección constitucional.

En la C 281 de 2017 también se reconoce la protesta como parte del derecho a la reunión y manifestación y que es un derecho fundamental que debe ser protegido en todo momento por las autoridades.

Al respecto ha señalado que los derechos a la reunión y manifestación pública y pacífica son fundamentales, incluyen la protesta y están cobijados

por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión²⁰.

En sentencias recientes como la C 090 de 2024 la Corte Constitucional ha reconocido que la protesta social es una garantía para ejercer la movilización social y la reunión pacífica y que adicionalmente se encuentran interrelacionado con los derechos de reunión, manifestación, libertad de expresión y derecho políticos.

En la misma sentencia, la Corte Constitucional señala que el derecho fundamental a la protesta social tiene un ámbito irreductible *“la conglomeración de personas, identificadas con fines comunes, cuyo fin es manifestarse –libertad de expresión– frente al funcionamiento del gobierno –control político–, a través de la presión en la calle y mediante un actuar pacífico y sin armas”*.

También, considera que el derecho a la protesta o la realización de manifestaciones públicas ha sido reconocido como *“el primer derecho: (es) el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos”*, al permitir desarrollar las ideas de autogobierno y protección de derechos fundamentales sobre las cuales descansa el Estado constitucional actual.

En ese sentido se pueden sintetizar las características del derecho a la protesta social en los siguientes términos²¹:

- a) Es un derecho político, en la medida en que es un instrumento indispensable de participación política para todos los sectores de la sociedad.
- b) Tiene un carácter interrelacionado e interdependiente con los derechos fundamentales de libertad de expresión y los derechos políticos, de modo que la realización o la violación del derecho de reunión implica el logro o la afectación de la libertad de expresión y de los derechos políticos.
- c) Implica la garantía de una dimensión estática (reunión) y otra dinámica (movilización), así como de formas individuales o colectivas de expresión, a partir de las cuales se pueden pronunciar, en principio, toda clase de discursos.
- d) Es un derecho que busca dotar de voz a las minorías, grupos disidentes y grupos históricamente discriminados. En otras palabras, es un derecho contramayoritario en tanto, aunque otorga una cobertura general y permite que sea ejercido por *“toda parte del pueblo”*, en la práctica es ejercido, principalmente, por aquellos sectores que tienen un déficit de representación.
- e) Cualquier intervención sobre el ejercicio de este derecho está sometida a una reserva legal restringida, materializada en dos

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Óp. cit. PERILLA, Juan Sebastián. La protesta social como derecho fundamental desde la Corte Constitucional Colombiana.

¹⁹ Óp. cit. PERILLA, Juan Sebastián. La protesta social como derecho fundamental desde la Corte Constitucional colombiana

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C 009 de 2018.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C 090 de 2024.

limitaciones que recaen sobre el legislador. La primera consiste en que la regulación de los derechos a la reunión y la protesta debe realizarse por vía de ley estatutaria, al estar frente a un derecho incluido dentro del catálogo de derechos fundamentales de la Constitución. La segunda apunta a que el Legislador en ejercicio de su poder regulador no puede afectar el ámbito irreductible de protección del derecho a la protesta referenciado previamente y definido en la citada Sentencia C-223 de 2017. Esto implica que “el Legislador no puede crear estatutos generales de la reunión, manifestación y protesta, que le concedan la facultad tanto a él como al Ejecutivo, de definir qué es una reunión, una manifestación o una protesta.

De acuerdo a lo anterior, dentro de un régimen jurídico pluralista que privilegia la participación democrática y que además garantiza el ejercicio de otros derechos de rango constitucional como la libertad de locomoción (artículo 24, CP) y los derechos de asociación (artículo 38, CP) y participación en los asuntos públicos (artículos 2 y 40, CP), la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades²².

En ese sentido, la Corte Constitucional lo ha definido como una libertad pública fundamental al ser una manifestación colectiva de la libertad de expresión y un medio para ejercer manifestaciones legítimas de apoyo y protesta, siendo acciones políticas²³.

Es posible identificar una interpretación constante y armónica por parte de la Corte Constitucional según la cual los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica constituyen derechos fundamentales²⁴, reconocidos expresamente tanto en la Constitución Política como en los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad²⁵.

LÍMITES AL DERECHO FUNDAMENTAL A LA REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y PROTESTA PACÍFICA

Inicialmente, respecto a los **límites relacionados con el desarrollo pacífico de la reunión,**

manifestación y protesta pacífica, en la Sentencia C-223 de 2017, la Corte Constitucional identifica dos dimensiones fundamentales para entender el alcance del límite al ejercicio pacífico del derecho de reunión: en primer lugar, señala que “(...) *el Derecho constitucional comparado sostiene que el ámbito material de protección del derecho a la reunión, la manifestación y la protesta excluye cualquier uso de armas durante el ejercicio de estos derechos –Waffenlosigkeit.*” En segundo lugar, la noción de “pacífico” implica que este derecho no puede estar orientado a generar alteraciones violentas ni a trasgredir el Estado de Derecho, de conformidad con los estándares del bloque de constitucionalidad.

Así las cosas, la Corte ha establecido que, cualquier forma de manifestación violenta o con el uso de armas o cuya finalidad sea ilícita en términos de contrariar el orden constitucional establecido, estaría por fuera de su ámbito protección. En ese sentido, la vulneración sistemática de los derechos de terceros a través de, por ejemplo, bloqueos que paralicen la prestación de servicios esenciales, sobrepasarían los límites establecidos en el ejercicio al derecho a la protesta.

En cuanto a los **límites relacionados con la afectación de derechos de terceros** en la Sentencia C-223 de 2017, la Corte Constitucional identifica que, aunque se reconoce el carácter fundamental de los derechos a la reunión y a la manifestación pacífica, y al derecho a la protesta como su expresión, también es importante agregar no son de carácter absoluto²⁶. En la Sentencia C-223 de 2017, la Corte plantea que, si bien el ejercicio de este derecho puede generar afectaciones a los derechos de terceros, cuando se convierten en graves e injustificadas, el Estado estaría habilitado para intervenir:

“El ejercicio del derecho de reunión puede tener efectos en los derechos de terceros, pero no cualquier afectación genera una causa legítima de intervención del Estado. Solo aquellas que exceden un umbral razonable y generan un perjuicio grave e injustificado pueden dar lugar a una limitación del derecho”.

Es importante también precisar el alcance del accionar del Estado en esas situaciones. Al respecto, en la sentencia se establece que *“toda restricción debe estar prevista en la ley, debe perseguir un fin legítimo, y debe ser necesaria y proporcional en una sociedad democrática”*²⁷.

²² Corte Constitucional. Sentencia C 281 de 2017.

²³ Burbano, Kenneth. El derecho fundamental de reunión y manifestación, reserva judicial para el registro de domicilios, en el Nuevo Código de Policía. Revista *Nueva Época* número 48, 2017, pp. 15-44, ISSN: 0124-0013.

²⁴ C-089 de 1994, T-391 de 2007, C-742 de 2012, T-366 de 2013, C-009 de 2018.

²⁵ Rojas, Juan Camilo. El derecho a la protesta social: reflexiones sobre la necesidad de un criterio consecuencialista en el marco de la revisión jurisprudencial sobre la materia. *Revista de Derecho y Economía* número 58, julio-diciembre 2022, pp. 179/211.

²⁶ Sentencia C-223 de 2017. “La Corte Constitucional, en numerosas oportunidades ha señalado que los derechos constitucionales no tienen carácter absoluto, sino que éstos contienen estándares de actuación, de suerte que el legislador pueda armonizar los distintos derechos y valores constitucionales. Frente a ello, el control constitucional consiste en controlar los virtuales excesos del poder constituido, o, en otras palabras, las limitaciones arbitrarias, innecesarias, inútiles o desproporcionadas de los derechos fundamentales.”

²⁷ Sentencia C-223 de 2017.

Frente a parámetro de necesidad, este implica que la intervención estatal solo es legítima si es estrictamente necesaria para evitar una afectación grave a derechos de terceros, al orden público o a bienes constitucionalmente protegidos, y debe asegurarse que no existen medidas menos restrictivas que permitan alcanzar el mismo fin (por ejemplo, diálogo previo o desvío del tráfico). No puede ser automática ni basada en simples molestias a terceros.

En relación con la proporcionalidad, aunque la medida sea necesaria, debe evaluarse sobre si el impacto negativo sobre el derecho a la protesta está justificado frente al bien constitucional que se busca proteger. Requiere entonces un balance entre el sacrificio del derecho (por ejemplo, interrumpir una protesta) y el beneficio concreto que se pretende obtener (por ejemplo, restablecer la movilidad para permitir el paso de ambulancias o alimentos).

La Corte Constitucional aborda expresamente la tensión entre el derecho a la protesta y el orden público, señalando que, en principio, el Estado no debe suprimir una protesta pacífica, y solo puede intervenir para proteger el orden público cuando esta se desborde y luego de agotar las instancias de diálogo y espera razonable.

“Antes de decidir –legítimamente– disolver la marcha, la autoridad está en la obligación de mediar los intereses contrapuestos en la situación, con los organizadores del evento. Este diálogo busca la solución previa del conflicto, buscando conjuntamente el mantenimiento tanto de la protesta pacífica y del orden público. De tornarse violenta la aglomeración, la autoridad debe garantizar un tiempo prudencial para que la agrupación o bien retorne a un estado pacífico de normalidad o ella misma opte por su dispersión; repeliéndose voluntariamente. Pasado este tiempo, estaría legitimado el uso de la fuerza”²⁸.

Frente a la definición de orden público, vale la pena exponer los planteamientos de la misma Corte en las Sentencias C-453 de 2013 y C 825 de 2024, en los siguientes términos:

“El orden público es el con junto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”²⁹.

“En una democracia constitucional, fundada en el respeto de los derechos y de la dignidad de las personas (CP artículos 1º, 3º y 5º), el orden público no es un valor en sí mismo ya que, tal y como lo ha señalado esta Corte en múltiples oportunidades, es “un valor subordinado al respeto a la dignidad humana”, por lo que, “la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático”. Por ello el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de

seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos.”³⁰

En ese sentido cualquier acción que altere grave e inminentemente frente a la seguridad, tranquilidad y salubridad que no permita la prosperidad general ni el goce de los derechos humanos, es un quebrantamiento al orden público que implica un límite a la protesta, reunión o manifestación pues la convierte en un evento no pacífico.

Por otro lado, atendiendo que solo la ley podrá limitar el derecho a la manifestación, reunión y protesta pacífica y reconociendo que es un derecho fundamental, su reglamentación debe ser de acuerdo con el artículo 152 de la Constitución Política, es decir, mediante una ley estatutaria.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha establecido condiciones más específicas en cuanto a los **límites para su reglamentación competencial del legislador y ejecutivo**³¹:

- o El Legislador no puede crear estatutos generales de la reunión, manifestación y protesta, que le concedan la facultad tanto a él como al Ejecutivo, de definir qué es una reunión, una manifestación o una protesta.
- o El Ejecutivo solo podrá intervenir estos derechos en virtud de una ley, es decir, no puede tomar decisiones de tipo definitorio –decir qué es una reunión, manifestación o protesta–, ni tomar decisiones que impliquen la configuración, y por tanto el ejercicio, de estos derechos.

En cuanto a los límites relacionados con la intervención de policía, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el legislador debe tener en cuenta para su reglamentación³²:

- o Permitir un diálogo entre los organizadores de la marcha y la autoridad
- o Que tal diálogo construya una planificación de la protesta y evite el choque de intereses
- o Que al existir un choque, exista una gestión negociada del conflicto que se resuelva con favorabilidad al derecho de reunión
- o 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
- o Que dentro del proceso de comunicación entre la autoridad y los organizadores se dejen reglas claras sobre que comportamientos

²⁸ Sentencia C-223 de 2017.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-453 de 2013.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-825 de 2024.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C 223 de 2017.

³² Corte Constitucional. Sentencia C 223 de 2017.

son tolerables y cuales están prohibidos legislativamente, sin que ello consista en instrucciones o pautas institucionales para realizar la manifestación

- o Si se incumplen tales límites, la autoridad debe recurrir como última ratio a las detenciones preventivas, se prohíben las detenciones fundadas en el derecho legítimo que tienen las personas a la desobediencia civil, más si son constitucionales aquellas detenciones fundadas en razonamientos preventivos para la comisión de delitos
- o Está facultada la policía para usar, como último recurso la fuerza no letal, solo si existe un agotamiento previo de las etapas de diálogo y comunicación, pudiendo ser selectiva la policía con aquellos manifestantes que promuevan actos contrarios a lo permitido por el legislador
- o 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.

En cuanto a los límites relacionados con la elección de lugar, la Corte ha señalado, entre otros que³³:

- o Los manifestantes tienen el derecho de elegir el espacio público donde quieren expresar sus ideas, sus inquietudes o inconformidades respecto a diferentes autoridades.
- o Las autoridades tienen la obligación de establecer las medidas posibles tendientes a garantizar los lugares donde se llevará a cabo la manifestación pública, y sólo por razones graves de seguridad pública y de afectación de derechos fundamentales de los manifestantes, la posibilidad de elegir el sitio público de manifestación puede ser limitada.
- o Las manifestaciones constituyen un ejercicio legítimo del espacio público.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“aunque la tranquilidad y el desarrollo normal de la vida urbana son objetivos constitucionales importantes, en general las autoridades deben abstenerse de restringir las reuniones y manifestaciones por el simple hecho de causar incomodidades”*³⁴, sin embargo, los límites no podrán ser discriminatorios y han de interpretarse de acuerdo con un juicio de proporcionalidad en cada caso por cuanto ningún derecho es absoluto.

Taxativamente lo ha considerado así la Corte Constitucional, en su Sentencia C 742 de 2012, en cuanto a que la Constitución había autorizado al

Legislador para determinar los términos del ejercicio del derecho, para lo cual, por ejemplo, había reglamentado los casos en que era necesario el aviso, con el objetivo de que se previeran las medidas para que el ejercicio del mismo *“no afecte de manera significativa el desarrollo normal de las actividades urbanas, se asegure la circulación, los derechos de quienes no participan en la manifestación pública y se promueva la tolerancia”*³⁵.

Por tanto, cuando la protección a esta libertad de manifestarse es amplia, de su ejercicio no se puede desencadenar un desequilibrio irrazonable en relación con los derechos de terceros, la seguridad ciudadana y el orden público ni puede significar un bloqueo absoluto de la vida en sociedad³⁶.

Dado lo examinado anteriormente, es posible afirmar que la Corte Constitucional ha abordado la protesta sobre tres ejes: i) la fase preliminar en los derechos de reunión y manifestación pacífica; ii) el ejercicio del derecho fundamental; y iii) la limitación frente a los derechos de los demás que no participan en ella, y también en relación con el medio ambiente³⁷.

En cuanto al primero, la Corte Constitucional delimita el alcance de la libertad de configuración legislativa permitiendo al legislador establecer reglas y parámetros, no como condición para ejercer los derechos involucrados, sino como mecanismos orientados a facilitar la garantía de otros derechos fundamentales y los fines propios del Estado de derecho. No obstante, se advierte que en ningún caso dichas disposiciones pueden traducirse en la negación o impedimento del ejercicio del derecho de reunión, manifestación o protesta³⁸.

Sobre el segundo y tercero, como se ha mencionado anteriormente, la protesta social debe ser pacífica, sin el empleo de armas ni como finalidad atentar con el Estado de Derecho o provocar violencia. Así mismo, en el ejercicio de este derecho se debe tener en cuenta el bloque de constitucionalidad, la Constitución Nacional con su artículo 37, y el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humana establece que las limitaciones deben responder a la seguridad nacional, los derechos y libertades de los demás³⁹.

En ese sentido, es importante señalar que los límites al derecho a la reunión, manifestación y protesta social pública y pacífica debe analizarse no solo desde la deontología sino desde las

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C 742 de 2012.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 009 de 2018.

³⁷ Rojas, Juan Camilo. El derecho a la protesta social: reflexiones sobre la necesidad de un criterio consecuencia lista en el marco de la revisión jurisprudencial sobre la materia. *Revista de derecho y economía*.

³⁸ Corte Constitucional, sentencias T-456 de 1992 y C-223 de 2017.

³⁹ Rojas, Juan Camilo. El derecho a la protesta social: reflexiones sobre la necesidad de un criterio consecuencia lista en el marco de la revisión jurisprudencial sobre la materia. *Revista de derecho y economía*.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C 223 de 2017.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 281 de 2017.

consecuencias social en términos de afectación social, ambiental y económica de ejercer una protesta social que invada el núcleo esencial de derechos fundamentales como a la locomoción, medio ambiente, trabajo, salubridad pública, seguridad alimentaria, entre otros que afectan en ocasiones no solo a la población en donde se realiza la protesta social sino a todo el país.

2.4. MARCO ACTUAL PARA LA REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA

DECRETO NÚMERO 003 DE 2021. “ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA”

Mediante el Decreto número 003 de 2021, se expide el Protocolo de Acciones Preventivas, Concomitantes y Posteriores, el cual se titula “ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA”, el cual cuenta con IV Capítulos y 45 artículos.

El primer capítulo establece las generalidades, incluyendo la primacía del diálogo y mediación en las protestas; principios de la actuación de policía en manifestaciones (respeto y garantía de derechos, dignidad humana, enfoque diferencial, legalidad, finalidad en el uso legítimo de la fuerza, prevención, diferenciación otros); definiciones (diálogo y mediación, uso de la fuerza, uso diferenciado de la fuerza, pacífica, acto de violencia física, otros).

El segundo capítulo establece las acciones preventivas, formación y capacitación de la policía, convocatoria presidencia para llevar a cabo procesos de diálogo y toma de decisiones en el marco de una manifestación pública; puestos de mando unificados; mesa nacional de evaluación de garantías, funciones, su conformación y convocatoria que será dentro del primer trimestre de cada año; mesas de coordinación de gobierno territoriales previo, concomitante y posterior al desarrollo de la jornada de manifestación para atender diferentes situaciones y tomar decisiones, sus funciones; como primera acción previa a la manifestación se debe desarrollar labores de diálogo, interlocución y reconocimiento de los convocantes; misión periodística y registro de hechos; diálogo con las organizaciones de derechos humanos, comisión de verificación de la sociedad civil y funciones; verificación de identificación, dotación y ordenes de servicios por parte del Ministerio Público; listado de enlaces y mandos policiales; aviso de la jornada de manifestación; informe de la Procuraduría, Defensoría del pueblo y Policía Nacional y otros.

El tercer capítulo se refiere a las acciones concomitantes, tales como: acompañamiento a las movilizaciones; actuación policial; etapa de diálogo, interlocución y mediación; aviso del uso de la fuerza;

intervenciones diferenciales de la Policía Nacional; agotamiento del diálogo y uso de la fuerza; uso de la fuerza; otros.

En este capítulo tampoco se establecen términos para agotar las etapas de diálogo, interlocución y mediación ni para realizar el uso de la fuerza.

En el cuarto capítulo se establecen las acciones posteriores, dentro de las cuales se encuentran: terminación de las manifestaciones; presentación de informe y comunicación pública; análisis de información; finalización del puesto de mando unificado y; explicación pública de la actuación policial en un plazo no mayor a 3 meses.

Este decreto reglamentario no establece términos para agotar las etapas de diálogo, interlocución y mediación ni para realizar el uso de la fuerza. En ese sentido, es necesario para cumplir con una de las características del derecho a la reunión, manifestación y protesta pacífica, el establece un término para agotar estas etapas de diálogo, interlocución y mediación, con el fin que los manifestantes sean escuchados y adicionalmente, si se encuentran vulnerando derechos fundamentales como de locomoción, salud, educación, seguridad alimentaria, entre otros, sean reestablecidos de la manera más rápida.

RESOLUCIÓN NÚMERO 1091 DE 31-03-2023 “POR LA CUAL SE EXPIDE EL MANUAL PARA LA ATENCIÓN A LA REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA Y DE CONTROL DE DISTURBIOS POR LA POLICÍA NACIONAL”

La Resolución número 1091 de 2023 crea un nuevo modelo de intervención policial, en el cual se establece la primacía del diálogo y se dan disposiciones sobre el uso proporcional y diferenciado de la fuerza.

Reglamenta la actuación policial en procura de proteger el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica; así como establecer los lineamientos para la intervención ante hechos violentos que eventualmente afecten el derecho a la manifestación pública y pacífica, comisión flagrante de infracciones a la Ley, o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, personal de la Policía Nacional y terceras personas, todo ello enmarcado en la primacía del diálogo, el respeto por los Derechos Humanos, la normativa vigente internacional, la Constitución Política de Colombia, el ordenamiento jurídico interno y la reglamentación institucional.

La resolución establece como principio rector la primacía del diálogo y las normas que fundamentan la actuación policía a nivel internacional o nacional, adicionalmente establece los dispositivos mínimos de atención y para el control de disturbios, e intervención, el empleo de armas menos letales, apoyos de unidades operativas, parámetros para la atención de las manifestaciones y control de disturbios, educación del personal, entre otros, que comprenden en total 29 artículos.

**INSTRUCTIVO 007 JESEP-UNDMO
“CICLO OPERACIONAL DE LA UNIDAD
DE DIÁLOGO Y MANTENIMIENTO DEL
ORDEN, CRITERIO DE UTILIZACIÓN DE
LOS DISPOSITIVOS ESPECIALIZADOS DE
INTERVENCIÓN”**

Este instructivo detalla el procedimiento para la actuación policial en situaciones de reunión, manifestación pública, protesta o huelga, priorizando el diálogo y la interlocución.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 01840 20-07-2025
“POR LA CUAL SE EXPIDE EL ANUAL PARA
EL EMPLEO DE ARMAS, MUNICIONES,
ELEMENTOS Y DISPOSITIVOS MENOS
LETALES (AML) Y SU CLASIFICACIÓN
TÉCNICA PARA LA POLICÍA NACIONAL”**

Esta resolución, que entra en vigor a partir de su publicación, deroga la Resolución número 01716 de 2021. El manual busca regular el uso de armas no letales por parte del personal uniformado, priorizando la protección de los derechos humanos y la convivencia pacífica.

Esta resolución se compone de 22 artículos en donde establece los principios para el uso de la fuerza aplicables al empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales (AML); circunstancias descriptivas para el uso diferenciado y proporcional de la fuerza aplicables a las AML; educación en el uso diferenciado y proporcional de la fuerza al emplear AML; definición y clasificación de las AML; parámetros para el uso de las AML; supervisión y control; información de investigaciones disciplinarias y vigencia, la cual entra a regir a partir del 20 de junio de 2025.

**3. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL
Y JURISPRUDENCIAL**

El presente proyecto de ley se encuentra sustentado por las siguientes disposiciones normativas:

Normativa internacional

**• DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS
DERECHOS DEL HOMBRE DE 1948**

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.

- o Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
- o Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación

**• DECLARACIÓN AMERICANA DE
LOS DERECHOS Y DEBERES DEL
HOMBRE**

Artículo 4º. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Artículo 21. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Artículo 22. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

**• PACTO INTERNACIONAL DE
DERECHOS CIVILES, POLÍTICOS Y
ECONÓMICOS APROBADO POR LAS
NACIONES UNIDAS**

Artículo 2.

(...)

o Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Artículo 19.

- o Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
- o Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
- o El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas
- CONVENCIÓN AMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS O PACTO DE
SAN JOSÉ DE COSTA RICA**

**Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de
Expresión**

- o Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

- o El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
- El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
- o No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones
- o Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2°.
- o Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Artículo 15. *Derecho de Reunión.* Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 16. *Libertad de Asociación.*

Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación,

a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

- **CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL**

Artículo 5°. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2° de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

(...)

Otros derechos civiles, en particular:

- viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión.
- ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

- **SISTEMA DE NACIONES UNIDAS**

- o Resolución A/HRC/RES/22/10 de 2013
- o Resolución A/HRC/RES/25/38 de 2014
- o Resolución A/HRC/RES/31/37 de 2016
- o Resolución A/HRC/RES/38/11 de 2018
- o Resolución A/HRC/RES/50/21 de 2022
- o Resolución A/HRC/RES/56/10 de 2024

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

- **ARTÍCULO 2°.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **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.

- **ARTÍCULO 37.** Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.
- **ARTÍCULO 152.** Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:
 - a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (...)

NORMATIVA LEGAL

- **LEY 599 DE 200**

ARTÍCULO 353. *PERTURBACIÓN EN SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO, COLECTIVO U OFICIAL.* El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTÍCULO 353A. *OBSTRUCCIÓN A VÍAS PÚBLICAS QUE AFECTEN EL ORDEN PÚBLICO.* El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

PARÁGRAFO. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política.

- **JURISPRUDENCIA**

- o Corte Constitucional. Sentencia C 024 de 1994.
- o Corte Constitucional. Sentencia C 742 de 2012.
- o Corte Constitucional. Sentencia C 223 de 2017.
- o Corte Constitucional. Sentencia C 009 de 2018.

4. CONFLICTO DE INTERÉS:

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre

de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican una ley ordinaria del Código Sustantivo de Trabajo.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per sé el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”⁴⁰.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

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

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión 6. Radicado: 2019-02830-00. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite 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.

5. 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”, en el artículo 7º establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Por tanto, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo de Inversión de la entidad competente.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el requisito del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 no se puede convertir en un obstáculo, para que las corporaciones públicas ejerzan la función

legislativa y normativa como lo ha reconocido la Corte Constitucional y más aún cuando esta iniciativa tiene un fin legítimo e imperioso:

“Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas –o las bancadas– tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”⁴¹.

Es así como la Corte Constitucional considera que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa; es el Ministerio de Hacienda, la entidad competente y con las herramientas suficientes para adelantar este tipo de estudios, que complementen las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, como entidad de apoyo:

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”⁴².

La Corte Constitucional ha establecido las subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M. P. Jaime Araújo Rentería.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M. P. Jaime Araújo Rentería.

2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. **Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto**”; (iii) **en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”**; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)⁴³.

En el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá de manera deliberada establecer la necesidad del estudio del impacto fiscal o no de las normas en trámite, sin embargo, si no hubiese pronunciamiento, ello no es óbice para una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional ha reiterado que la carga principal del estudio del impacto fiscal de la norma se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tener los conocimientos técnicos y condición principal de ejecutor del gasto público:

“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) sí 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 números 79.3 y 90–.”⁴⁴

Lo expuesto, ha sido confirmado la Corte Constitucional en jurisprudencia reciente, señalando que el análisis de impacto fiscal en trámite legislativo ha flexibilizado las obligaciones del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con el fin de no constituir una barrera formal que limite desproporionalmente la actividad del legislador, tal como lo consideró a continuación:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contrarie o limite de desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto”⁴⁵.

Finalmente, las subreglas constitucionales fijadas en la última jurisprudencia de la Corte Constitucional en el año 2019 son las siguientes:

“(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;

(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C 866 de 2010. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M. P. Jaime Araújo Rentería.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

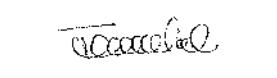
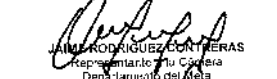
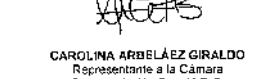
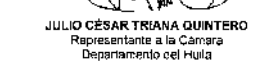
(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”⁴⁶.

Teniendo en cuenta lo precedente, la flexibilización respecto a las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 respecto a normas que ordenan gasto, significa que no se hace necesario adelantar un estudio de análisis de impacto fiscal, sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier momento, podrá realizar el respectivo análisis, el cual deberá ser estudiado en el órgano legislativo.

Por todo lo expresado, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

De los honorables Congressistas,

 ÓSCAR RODRIGO CAMPO Representante a la Cámara Departamento del Cauca Partido Cambio Radical	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño Partido Conservador
 CHRISTIAN M. GARCES ALJURE Representante Valle del Cauca	 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Norte de Santander
 JAIME RODRIGUEZ CORDERO Representante a la Cámara Departamento del Meta	 CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO Representante a la Cámara Circunscripción Bogotá D.C.
 HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara Valle del Cauca	 JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Departamento del Huila

U. N. N.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de julio del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 021 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H. R. Oscar

Campo

SECRETARIO GENERAL